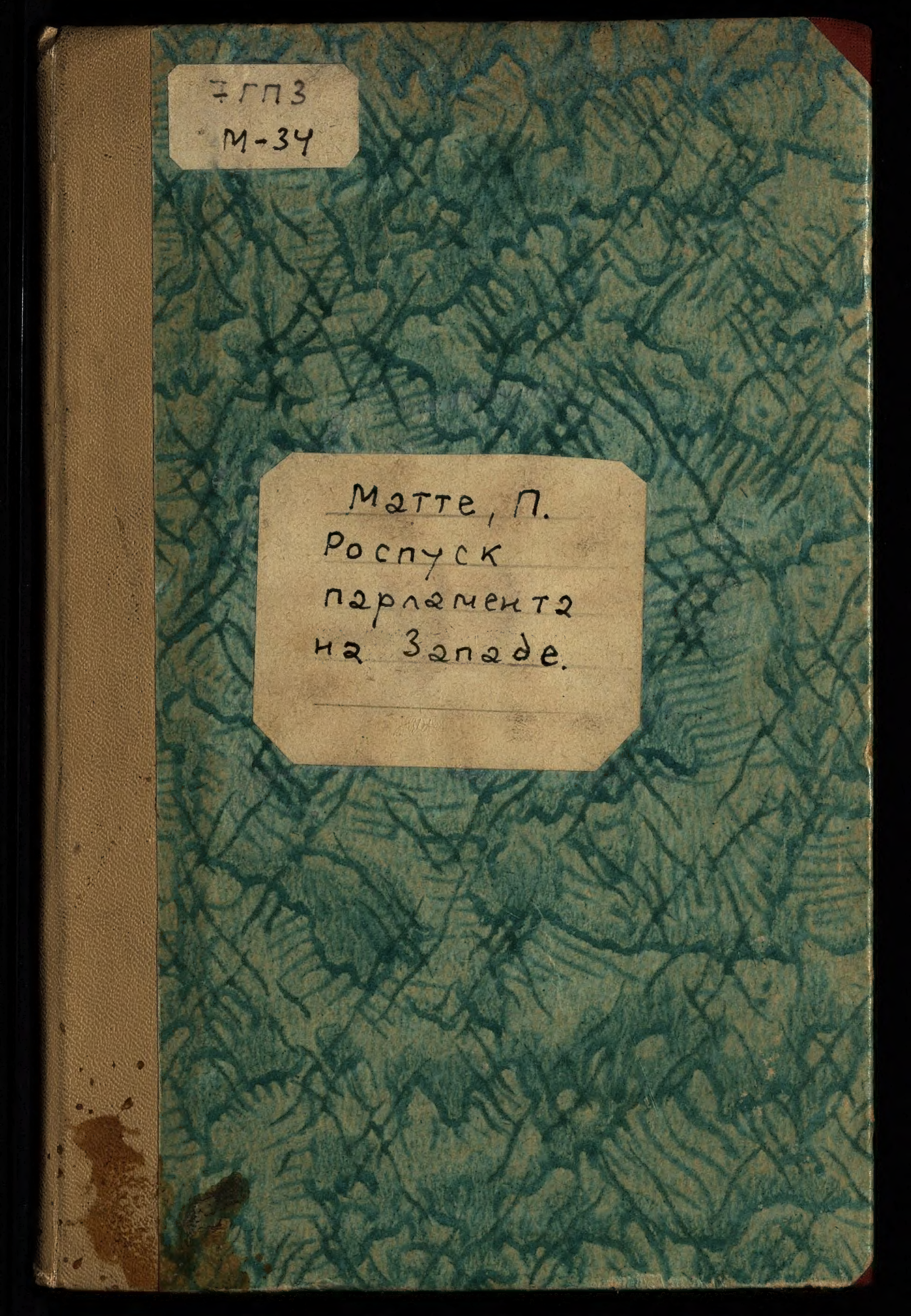

7ГПЗ
М-34
Матте, П.
Роспуск
парламента
на Западе.

Поль Матте.

РОСПУСКЪ ПАРЛАМЕНТА НА ЗАПАДѢ.

Переводъ съ французскаго.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія т-ва „Общественная Польза", Б. Подъяческая, 39.
1911.

Поль Матте.

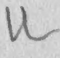
РОСПУСКЪ ПАРЛАМЕНТА
НА ЗАПАДѢ.

Переводъ съ французскаго.

Ф. Б.

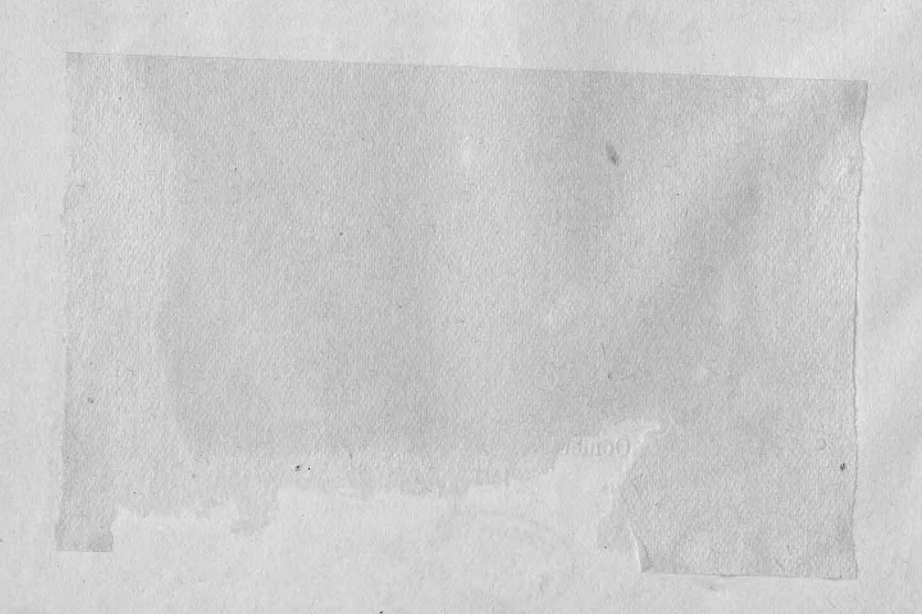


С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія т-ва „Общественная Польза", Б. Подъяческая, 39.
1911.





П



Оглавленіе.

стр.

СТР.

ГЛАВА VII.

Право роспуска во французской конституціи 1875 г.

ГЛАВА VIII.

Представительныя монархіи.

ГЛАВА IX.

Историческія парламентскія монархіи (Страны классическаго парламентаризма).

АНГЛІЯ.

ГЛАВА X.

Историческія парламентскія монархіи (продолженіе).

ГЛАВА XI.

Новыя парламентскія монархіи.

ГЛАВА XII.

Монархія безъ права роспуска.

ГЛАВА XIII.

Федеративныя республики.

ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Планъ работы.

(ВМѢСТО ПРЕДИСЛОВІЯ).

Въ основу изученія всякаго конституціоннаго права могутъ быть положены два различныхъ метода. Можно разсматривать его, само по себѣ, какъ абстрактную юридическую категорію,—анализируя его основные принципы и raison d'être, изучая его мѣсто въ ряду другихъ основныхъ правъ, изслѣдуя его юридическія послѣдствія и конституціонное значеніе.

Но возможенъ и совершенно противоположный методъ: изученіе не теоріи даннаго права, а его конституціонной практики, его конкретнаго примѣненія къ жизни. Для этого необходимо анализировать ту роль, которую оно играло—если не во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ,—то, по крайней мѣрѣ, въ наиболѣе типичныхъ и характерныхъ; необходимо изучить его историческое развитіе въ связи съ политической эволюціей страны и выяснить то вліяніе, какое оно фактически можетъ имѣть на судьбу націи.

Въ теченіе долгаго времени во французской наукѣ почти исключительно господствовалъ первый методъ; правда, такіе крупные умы, какъ Гизо, пытались въ самой исторіи найти ключъ къ пониманію правовыхъ учрежденій, но у нихъ было мало послѣдователей. Лучшіе профессора юридическаго факультета гораздо больше занимались дедуктивнымъ построеніемъ теорій конституціоннаго права, чѣмъ сравнительно-историческимъ изученіемъ происхожденія и развитія государственнаго строя различныхъ странъ, и только недавно началось болѣе плодотворное изученіе и выработался болѣе научный методъ.

Конституціонное право—это самая живая часть юридическихъ наукъ; оно связано неразрывными нитями съ жизнью народовъ, съ политической борьбой и національной эволюціей. Къ нему, болѣе чѣмъ къ какой-либо другой области права, примѣнима та

истина, что политическіе нравы обусловливаютъ собой законы, а законы, въ свою очередь, воздѣйствуютъ на нравы. Каждая перемѣна въ государственномъ строѣ страны вызывается недостатками предыдущаго строя: такъ, распущенность Директоріи вызвала—деспотизмъ консульства, произволъ Стюартовъ породилъ Кромвеля и билль о правахъ. Итакъ, абстрагировать теорію конституціоннаго права отъ его исторіи это значитъ лишь плохо понимать его природу.

Кромѣ того, надо замѣтить, что дѣйствительная цѣнность правовыхъ нормъ заключается не въ нихъ самихъ, а въ томъ, какъ онѣ проводятся въ жизнь. Читая тексты различныхъ конституцій, мы съ удивленіемъ замѣчаемъ, что одинаковыя писанныя формулы приводятъ къ совершенно различнымъ результатамъ; напримѣръ, португальская конституція немногимъ отличается отъ бельгійской; въ то время какъ въ первой странѣ еще царитъ произволъ и деспотизмъ, вторая уже достигла свободы и политическаго равенства. Въ Англіи старыя конституціонныя формулы еще продолжаютъ жить, но сущность ихъ совершенно измѣнилась; такъ преобразуется традиціонный текстъ конституціи, воплощаясь въ жизнь. И кто станетъ изучать государственный строй страны по ея писанной конституціи, какъ таковой, тотъ будетъ весьма далекъ отъ истины.

Мы попытались въ поставленной нами узкой сферѣ связать теоретическій анализъ съ историческимъ изученіемъ. Но прежде чѣмъ приступить къ этому сравнительно-историческому обзору,—необходимо было опредѣлить юридическія понятія; поэтому въ первыхъ трехъ главахъ мы разсмотрѣли принципы, лежащіе въ основѣ права роспуска,—тѣ общія причины, которыя обусловливаютъ появленіе этой власти правительства надъ парламентомъ; главнѣйшіе случаи ея примѣненія на практикѣ; конституціонныя нормы, которыми регулируется закономѣрное пользованіе этимъ правомъ, и, наконецъ, вытекающія изъ него послѣдствія.

Затѣмъ, мы изучили тотъ особенный, спеціальный характеръ, который носитъ право роспуска, какъ въ различныхъ французскихъ, такъ и иностранныхъ конституціяхъ; мы старались выяснить ту роль, которую оно играло въ парламентскихъ и не-парламентскихъ странахъ. Для этого намъ необходимо было дать систематическую классификацію различныхъ конституцій, дѣйствующихъ въ настоящее время, и—странная вещь, оказалось, что такой установившейся и общепринятой классификаціи еще не суще-

ствуетъ. Тѣмъ не менѣе, мы считаемъ, что въ настоящее время съ достаточной ясностью намѣтились шесть типовъ государствъ: абсолютная монархія, гдѣ государь сохранилъ всю полноту своей самодержавной власти и гдѣ мнѣніе подданныхъ принимается во вниманіе лишь въ видѣ милости и имѣетъ чисто совѣщательное значеніе; представительныя монархіи, давшія странѣ представительное учрежденіе, но не признавшія за нимъ права низвергать министерство и вліять на ходъ общей политики; государства съ парламентскимъ режимомъ, гдѣ министерство отвѣтственно передъ народнымъ представительствомъ, которое въ силу этого руководитъ всей общей политикой страны; государства, основанныя на принципѣ абсолютнаго раздѣленія властей, гдѣ правительство и парламентъ имѣютъ свою строго ограниченную сферу дѣйствій и должны избѣгать всякаго смѣшенія функцій; федеративныя республики, т. е. союзы государствъ большаго или меньшаго размѣра и, наконецъ, полновластныя представительства чина „конвента“ (les régimes conventionnels), гдѣ всѣ функціи конституціонныхъ властей сосредоточены въ рукахъ единаго и всемогущаго законодательнаго собранія. Быть можетъ, историческое развитіе выдвинетъ новые типы государствъ, но пока они еще не опредѣлились.

Этой логической схемы мы и будемъ придерживаться въ общемъ и цѣломъ при изученіи конституцій различныхъ странъ. Но, примѣняя ее къ Франціи, намъ пришлось бы исторически переставить всѣ французскія конституціи, потому что Франція въ теченіе столѣтія пережила въ разное время всѣ указанные нами типы политическаго развитія: абсолютную монархію до 1789 года, представительную монархію при первой и второй Имперіи; парламентскій режимъ, установленный конституціей 1875 года и господствующій до сихъ поръ; систему раздѣленія властей въ 1795 до 1800 и въ 1848 году; наконецъ, эпоху конвента во время великой революціи. Но изучать французскія конституціи въ этомъ логическомъ порядкѣ это значило бы забыть, что каждая изъ нихъ находится въ причинной связи съ предыдущей, являясь продолженіемъ или отрицаніемъ ея. Вотъ почему въ частности при изученіи Франціи мы отступили отъ указанной логической схемы и разсмотрѣли французскія конституціи въ ихъ исторической преемственности, стараясь выяснить ту роль, которую право роспуска играло въ конституціи и политической жизни каждой данной эпохи.

---

*

ГЛАВА I.

Теорія права роспуска.

Его опредѣленіе и происхожденіе.—Главнѣйшіе случаи его примѣненія: борьба абсолютизма съ народнымъ представительствомъ; конфликтъ между исполнительной и законодательной властью; разногласіе между парламентомъ и общественнымъ мнѣніемъ страны; возникновеніе какого либо первостепенной важности вопроса; конфликтъ между двумя палатами; раздробленіе партій; защита правъ меньшинства; измѣненіе избирательнаго закона.—Общее значеніе права роспуска.

Прежде, чѣмъ приступить къ изученію, намъ необходимо опредѣлить, что понимается въ наукѣ подъ правомъ роспуска. Благодаря вѣрному опредѣленію, мы можемъ избѣгнуть неясной или неудачной постановки вопроса; но дать точную формулу—задача далеко не легкая для теоріи государственнаго права; такъ, напр., опредѣленіе понятія конфликта или раздѣленія властей предполагаетъ знакомство съ цѣлой областью знаній.

Въ широкомъ смыслѣ слово роспускъ означаетъ „разложеніе какого-либо общественнаго цѣлаго на составныя части“ или, другими словами, „прекращеніе какого-либо собранія“ [1]). Перенося это опредѣленіе въ конституціонное право, мы, слѣдовательно, должны сказать, что роспускъ есть ни что иное, какъ прекращеніе функцій всякаго законодательнаго собранія. Но не слѣдуетъ смѣшивать его съ закрытіемъ сессіи, которымъ заканчиваются не полномочія парламента вообще, а лишь одинъ періодъ его дѣятельности; равнымъ образомъ, нельзя смѣшивать роспускъ съ отсрочкой, которая лишь на время пріостанавливаетъ теченіе сессіи.

---

[1]) Словари Литтре и франц. академіи.

Говоря о роспускѣ парламента въ этомъ общемъ и первоначальномъ смыслѣ слова, надо различать роспускъ добровольный, когда полновластное или учредительное собраніе само объявляетъ себя закрытымъ; роспускъ естественный, когда истекаетъ законный срокъ полномочій, полученныхъ парламентомъ отъ избирателей; роспускъ законный, когда глава исполнительной власти, облеченный правомъ роспуска парламента до срока, пользуется своимъ правомъ, и, наконецъ, роспускъ незаконный, когда народные представители разгоняются силой и лишены возможности собраться.

Въ государственно-правовой теоріи выраженіе „право роспуска“ пріобрѣло болѣе спеціальный смыслъ; подъ нимъ разумѣютъ право, ввѣренное исполнительной власти, сокращать законодательный періодъ выборной палаты, т. е. прекращать его еще до истеченія законнаго срока. Въ началѣ парламентскаго режима это право служило грубымъ орудіемъ давленія правительства на народное представительство, и роспускъ представлялъ собой лишь простое отозваніе и увольненіе того состава народныхъ представителей, который черезчуръ серьезно относился къ своему долгу. Но съ развитіемъ правового строя и парламентской практики право роспуска стало однимъ изъ лучшихъ средствъ, обезпечивающихъ и возстанавливающихъ равновѣсіе конституціонныхъ властей.

Парламентскій режимъ создался не сразу: только Минерва могла выйти во всеоружіи изъ головы Юпитера. Какъ и всѣ человѣческія учрежденія, онъ пережилъ медленную, весьма сложную и часто болѣзненную эволюцію. Когда абсолютный монархъ, чувствуя свою изолированность отъ всей страны и нуждаясь въ деньгахъ, солдатахъ и совѣтахъ, рѣшается призвать представителей народа, онъ какъ бы отрекается на моментъ отъ своей самодержавной власти. Но какъ только народные представители вотируютъ ему деньги на содержаніе наемнаго войска и подадутъ совѣты, необходимые для соблюденія конституціонной формы, этотъ же самый монархъ окончательно распускаетъ парламентъ. Такъ были распущены Генеральные Штаты во Франціи, первый парламентъ въ Англіи, „столъ депутатовъ“ (la table originaire) въ Венгріи. На это было не примѣненіе права роспуска, а лишь простое отозваніе и увольненіе народныхъ представителей.

Но идея парламентаризма пустила глубокіе корни, и дворянство, а затѣмъ и буржуазія, ставшія необходимымъ факторомъ

соціальной жизни, почувствовали въ себѣ силу и стали гораздо болѣе требовательны. Отнынѣ ихъ представители соглашались только на временное распущеніе и принимали свою отставку только при обѣщаніи монарха созвать черезъ самый короткій промежутокъ времени новую палату. Такъ родилась непрерывность и періодичность народнаго представительства. Англія, Венгрія, Швеція, Данія и Голландія добились ея еще въ средніе вѣка; Франція дважды—въ XIV и XVI вѣкахъ—дѣлала попытку отвоевать ее у монархіи, но это удалось лишь дѣятелямъ 1789 года.

Въ странахъ „историческаго" парламентаризма этотъ принципъ періодичности народнаго представительства явился результатомъ долгой борьбы королевской власти съ парламентомъ. Въ началѣ сессіи парламента происходили каждые три или четыре года, теперь онѣ стали ежегодными. Раньше король имѣлъ право произвольно разгонять народныхъ представителей, теперь онъ можетъ пользоваться своимъ правомъ лишь въ извѣстныхъ случаяхъ, при соблюденіи извѣстныхъ условій и прежде всего при непремѣнномъ условіи созыва новый палаты черезъ промежутокъ времени, опредѣляемый закономъ, обычнымъ правомъ или финансовой необходимостью. Теперь рѣчь идетъ уже не о разгонѣ парламента, а о роспускѣ его, т. е. примѣненіи конституціонной прерогативы ограниченной закономъ и обычаемъ и глубоко связанной съ принципомъ непрерывности парламента. Таково происхожденіе изучаемого нами права.

Итакъ, уже при самомъ поверхностномъ знакомствѣ мы замѣчаемъ, что роспускъ парламента въ современномъ смыслѣ этого слова является прогрессомъ по сравненію съ той грубой отставкой (le congé) которую давалъ законодательному собранію монархъ, использовавъ его для своихъ видовъ. Между закрытыми дверями, на которыя натолкнулись депутаты средняго сословія въ 1615 году, и роспускомъ парламента, объявленнымъ по требованію Гладстона или лорда Биконсфильда, такое же глубокое различіе, какъ между абсолютизмомъ, основаннымъ на доброй волѣ короля, и парламентскимъ режимомъ, основаннымъ на уваженіи къ волѣ народа. Но этотъ прогрессъ совершался постепенно: сама Англія достигла далеко не сразу такого совершенства парламентскаго строя, а многія страны еще весьма далеки отъ него. Вотъ почему право роспуска служило различнымъ цѣлямъ прежде, чѣмъ стало употребляться въ интересахъ избирателей; это станетъ ясно для читателя изъ дальнѣйшаго перечисленія различныхъ случаевъ роспусковъ парламента.

Часто пытались дать научную классификацію различныхъ видовъ роспуска и распредѣлить ихъ по спеціальнымъ рубрикамъ. Но всѣ эти системы страдаютъ однимъ общимъ недостаткомъ: онѣ не исчерпываютъ всѣхъ случаевъ. Такъ самая общепринятая классификація,—которая различаетъ роспускъ, произведенный королемъ въ интересахъ страны, министромъ въ цѣляхъ собственнаго самосохраненія и президентомъ въ республикѣ [1]),—не охватываетъ наиболѣе частыхъ случаевъ. Не намѣреваясь дать здѣсь новую классификацію, мы постараемся описать различныя примѣненія, какія могутъ быть сдѣланы главой государства изъ права роспуска, начиная отъ самыхъ произвольныхъ и эгоистическихъ, продиктованныхъ единственно интересами исполнительной власти, и кончая самыми закономѣрными, произведенными для блага страны.

I.

Въ рукахъ абсолютнаго монарха, который ведетъ борьбу съ народнымъ представительствомъ, право роспуска становится орудіемъ насилія; для монарха, ограниченнаго конституціей, вырванной у него народнымъ движеніемъ, оно служитъ удобнымъ средствомъ для того, чтобы отдѣлаться отъ упрямаго парламента и избѣжать его контроля. При извѣстной растерянности политическихъ партій и посредствомъ энергичнаго давленія на избирателей, онъ можетъ получить новую палату безъ оппозиціи. Много примѣровъ подобнаго рода было въ Испаніи, Даніи, Португаліи и т. д. Кромвель, утомленный оппозиціей палаты общинъ, трижды, разъ за разомъ, распускаетъ ихъ; Яковъ II пользуется роспускомъ, чтобы показать всю призрачность народнаго представительства и самостоятельно править при помощи судовъ и арміи. Итакъ, тотъ же самый король, который по своей доброй волѣ далъ народу представительное учрежденіе, но не находитъ въ немъ послушное орудіе для своихъ чаяній, пользуется своей прерогативой для того, чтобы получить болѣе сговорчивую палату. Таковъ именно единственный мотивъ столь многочисленныхъ роспусковъ германскаго рейхстага,—ясно выраженное желаніе получить отъ страны большинство, послушное „видамъ“ канцлера. Несмотря на

---

[1]) Prévost Paradol, France nouvelle, p. 148; Saint Girons, Droit Constitutionnel, p. 485.

отсутствіе всякаго конфликта, предсѣдатель союзнаго совѣта (Bundesrath), недовольный составомъ рейхстага, можетъ потребовать роспуска его, чтобы заставить избирателей послать угодное ему большинство. Если же это большинство не составится или окажется недостаточнымъ, онъ ждетъ благопріятнаго момента, чтобы сдѣлать постановленіе о новомъ роспускѣ и произвести новое давленіе на избирателей.

Само собою понятно, что если бы право роспуска не имѣло бы никакого другого основанія кромѣ этого, то въ интересахъ прогресса парламентскаго строя его необходимо было бы упразднить. Правда, по своему историческому происхожденію право роспуска прежде всего служило оружіемъ въ борьбѣ съ парламентомъ, но пользоваться имъ въ качествѣ таковаго и въ настоящее время это значитъ попирать основной принципъ конституціоннаго государства—уваженіе къ народному представительству. Роспускъ въ этомъ смыслѣ представляетъ собой не закономѣрное примѣненіе права, а „узаконенный государственный переворотъ [1]).“

II.

Совершенно другой характеръ, болѣе соотвѣтствующій принципамъ парламентскаго правленія, носитъ роспускъ палаты въ случаѣ конфликта между народнымъ представительствомъ и исполнительной властью. Во многихъ парламентскихъ странахъ этотъ обычай считается вполнѣ конституціоннымъ, и юристы, далеко не изъ худшихъ, превозносятъ его въ качествѣ лучшаго исхода изъ того раскола, который возникаетъ между законодательной и исполнительной властью.

„Законодательное собраніе, которое не можетъ быть закрыто или сдержано,—говоритъ Бенжаменъ Констанъ [2]),—является силой слѣпой въ своемъ движеніи и отрицательной по своимъ послѣдствіямъ для самихъ же депутатовъ. Оно бросается въ крайности, которыя, казалось бы, должны исключать другъ друга: безконечное многословіе по всѣмъ вопросамъ, безмѣрное обиліе законопроектовъ, угожденіе крайней народной партіи и подчиненіе ея вліянію; бурные инциденты, вызываемые противодѣйствіемъ или критикой“... Въ результатѣ, между такой неработоспособной и безу-

---

[1]) Андре Лебонъ бывшій министръ колоній.

[2]) Benjamin Constant, Reflexions sur les Constitutions, p. 27.

державной палатой и министерствомъ образуется конфликтъ, лекарствомъ противъ котораго и является право роспуска.

Это именно тотъ случай роспуска, который, по терминологіи Право-Парадоля, носитъ названіе министерскаго, объявленнаго кабинетомъ министровъ, потерявшимъ большинство или нераспологающимъ достаточнымъ большинствомъ и желающимъ упрочить свое положеніе [1]). По мнѣнію Эсмена, министерство вправѣ прибѣгнуть къ нему всякій разъ, когда оно находится наканунѣ своего паденія, ибо „право законодательной власти рѣшать участь министерства, своимъ вотумомъ низвергая или оставляя его у власти, находитъ свой неизбѣжный противовѣсъ въ правѣ исполнительной власти распускать это собраніе еще до истеченія срока его полномочій и апеллировать къ самой странѣ назначеніемъ новыхъ выборовъ“ [2]).

Низвергнутое министерство обращается къ общественному суду и если избиратели, эти судьи послѣдней инстанціи, также выскажутся противъ него,—ему остается лишь удалиться. Поэтому можно сказать, что роспускъ представляетъ по своему результату обращеніе парламента къ странѣ: этотъ взглядъ на роспускъ до сихъ поръ господствуетъ въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ. Но въ нѣкоторыхъ наиболѣе передовыхъ странахъ его мѣсто начинаетъ занимать новая теорія, которую еще въ 1884 году М. Риве (M. Rivet) фоумулировалъ въ слѣдующихъ словахъ: „Въ демократіи не только не должно, но и не можетъ быть конфликта между двумя органами власти, ибо они не равны ни въ юридическихъ правахъ, ни фактически“. Когда въ палатѣ составится большинство, способное править,—говорятъ представители этой теоріи,—исполнительная власть должна склониться передъ нимъ, и если оно не одобритъ министерской политики, министерство должно удалиться.

Но, съ точки зрѣнія этой теоріи, бываетъ случай, когда мини-

---

[1]) Prévost-Paradol, La France nouvelle, p. 148.

[2]) Esmein, Droit constitutionnel, p. 829. „Право роспуска,—говоритъ Esmein,—неизбѣжно при существующей формѣ правленія, потому что только оно одно можетъ гарантировать исполнительной власти достаточную независимость, безъ чего можетъ произойти весьма опасное смѣшеніе властей. Палата, могущая по своему произволу заставить министровъ выйти въ отставку или оставить ихъ у власти и не могущая быть распущенной исполнительной властью, фактически была бы деспотической властью, господствующей надъ всѣми остальными“.

стерство оказывается вправѣ распустить парламентъ—именно, когда законодательное собраніе вторгается въ непринадлежащую ему область исполнительной или судебной власти. Народное представительство весьма часто обнаруживаетъ эту тенденцію — стремленіе выступить изъ рамокъ, отмежеванныхъ ему конституціей. И министерство, видя, что чисто законодательный органъ намѣревается управлять и творить судъ, можетъ апеллировать къ странѣ и просить ее высказаться путемъ новыхъ выборовъ, желаетъ ли она сохранить парламентскій режимъ, основанный на системѣ раздѣленія власти, или перейти къ режиму „конвента". Но внѣ этого случая сторонники новой доктрины отказываютъ главѣ государства въ правѣ роспуска народнаго представительства, поскольку дѣло идетъ о конфликтѣ между министерствомъ и парламентомъ.

Эта доктрина родилась въ серединѣ прошлаго вѣка въ Англіи, и мы еще вернемся къ ней болѣе подробно, когда будемъ говорить о роспускѣ англійскаго парламента [1]). Въ лицѣ Гладстона она нашла сáмаго блестящаго своего защитника и, принятая вначалѣ вигами, она раздѣляется теперь даже и торіями. Но, во всякомъ случаѣ, и эта теорія не отрицаетъ за кабинетомъ права роспуска палаты въ томъ случаѣ, если появляются всѣ основанія, указывающія на перемѣну въ общественномъ мнѣніи страны. Итакъ, мы видимъ, что примѣненіе права роспуска весьма разнообразно и вовсе не исчерпывается однимъ конфликтомъ между законодательной и исполнительной властью, поводомъ къ нему является также та или иная перемѣна въ самой избирательной коллегіи.

III.

И, дѣйствительно, разладъ между общественнымъ мнѣніемъ страны и конституціонной властью представляетъ громадную опасность для государства. Отчасти изъ самообмана, отчасти изъ упрямства правительство часто не замѣчаетъ или не хочетъ замѣтить тѣхъ глубокихъ перемѣнъ, которыя произошли въ жизни страны; въ результатѣ — недовѣрчивое отношеніе избрателей къ исполнительной власти, которое вскорѣ принимаетъ весьма бурныя и гнѣвныя формы.

---

[1]) См. дальше, стр.

„Когда общественное мнѣніе страны и парламентъ стоятъ другъ противъ друга, какъ двѣ враждебныя стороны,—революція виситъ въ воздухѣ и политическому строю грозитъ гибель“—пишетъ Прево-Парадоль. „Тогда приходится предположить, что парламентское большинство, на которое опирается министерство и которое оно хочетъ во что бы то ни стало сохранить за собой, перестало пользоваться сочувствіемъ общественнаго мнѣнія и превратилось въ меньшинство въ странѣ. Единственное средство противъ этого зла—это роспускъ парламента, который поставитъ его передъ его высшимъ судьей и быстро возстановитъ столь необходимое для общественнаго блага единство мысли между націей и ея представителями“.

Итакъ, обязанность главы государства—внимательно слѣдить за всѣми проявленіями общественнаго мнѣнія и политическимъ развитіемъ страны, отмѣчать всѣ указанія, даваемыя исходомъ различныхъ выборовъ, народными собраніями, петиціями и печатью, и постоянно освѣдомляться о томъ, продолжаетъ ли парламентъ пользоваться довѣріемъ избирателей. И если между народнымъ представительствомъ и избирателями обнаружится глубокій и серьезный расколъ, верховная власть должна дать возможность высказаться избирателямъ, т. е. прибѣгнуть къ роспуску.

Можетъ случиться даже, что конституціонная обязанность потребуетъ отъ главы государства дать увольненіе министерству большинства даннаго парламента для того, чтобы признать на его мѣсто новый кабинетъ, составленный согласно требованію общественнаго мнѣнія, и распустить палату. Это именно тотъ типъ роспуска, который Прево-Парадоль (Prévost-Paradol) назвалъ королевскимъ въ собственномъ смыслѣ слова, „произнесеннымъ единоличной властью монарха, безъ согласія кабинета, для того, чтобы заставить націю новыми выборами упрочить или низвергнуть парламентское большинство и министерство, когда есть основаніе предполагать, что они перестали быть выразителями господствующаго теченія“. По мнѣнію Прево-Парадоля, это „задача исключительно конституціоннаго монарха“, что же касается президента республики, то онъ сомнѣвается въ томъ, можно ли послѣднему довѣрить право роспуска: президентъ, говоритъ Прево-Парадоль,—это человѣкъ партіи, „который сплошь и рядомъ скорѣе является орудіемъ въ ея рукахъ, чѣмъ ея вождемъ“. Но мы думаемъ, что Прево-Парадоль не отдаетъ себѣ вполнѣ яснаго отчета о той роли, которую долженъ играть президентъ въ парламентской республикѣ.

И въ настоящее время даже самые ревнивые по отношенію къ правамъ народнаго представительства писатели признаютъ, что и въ парламентской республикѣ „исполнительная власть можетъ имѣть вѣскія основанія, заставляющія ее предполагать о расколѣ между большинствомъ парламента и большинствомъ страны", и что въ этомъ случаѣ и „президентъ имѣетъ неоспоримое право составить министерство изъ меньшинства", чтобы провѣрить состояніе общественнаго мнѣнія [1]).

Но прежде, чѣмъ прибѣгнуть къ этому опасному средству, глава государства долженъ искренно и сознательно убѣдиться въ его необходимости. Верховная власть сама попадетъ въ весьма непріятное положеніе, если страна пошлетъ въ новый парламентъ большинство, аналогичное распущенному. Ее станутъ обвинять—и не безъ основанія—въ желаніи получить боевое министерство и въ намѣреніи замѣнить парламентскій образъ правленія личнымъ режимомъ (gouvernement personnel). Такъ, маршалъ Макъ-Магонъ 16 мая 1877 года, совершенно не считаясь съ общественнымъ мнѣніемъ Франціи, прибѣгнулъ къ роспуску и этимъ дискредитировалъ свою роль безпристрастнаго судьи, принадлежавшую ему, какъ президенту республики.

IV.

Когда жизнь выдвигаетъ на очередь какой либо первостепенной важности вопросъ, настоятельно требующій скорѣйшаго разрѣшенія,—нерѣдко бываетъ весьма полезно посовѣтоваться съ самими избирателями; таковымъ можетъ быть дипломатическій вопросъ, въ которомъ замѣшаны жизненные интересы націи; заключеніе международнаго договора, который исполнительная власть можетъ подписать, лишь предварительно справившись о мнѣніи самой заинтересованной стороны, т. е. избирателей; финансовый или экономическій вопросъ, касающійся измѣненія налоговой системы или таможенныхъ пошлинъ, наконецъ, вопросъ государственно-правовой, напримѣръ, новый законъ объ избирательномъ правѣ, принятіе котораго можетъ совершенно измѣнить составъ избирателей, а вмѣстѣ съ тѣмъ и всю политическую физіономію страны.

---

[1]) Rivet, Esprit de la Constitution de 1875 , pp. 71 et 79.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ вполнѣ корректно со стороны исполнительной власти желаніе опросить страну; палата можетъ быть избранной давно, а потому и переставшей точно отражать волю своихъ избирателей. Какая опасность угрожаетъ странѣ, если черезъ нѣкоторое время послѣ принятія одной изъ указанныхъ выше государственной важности мѣръ, избиратели пошлютъ въ новый парламентъ большинство, враждебное этой самой мѣрѣ. Итакъ, министерство поступаетъ вполнѣ разумно, слагая свою отвѣтственность на самихъ избирателей.

Къ тому же можетъ случиться, что палатѣ остается лишь нѣсколько мѣсяцевъ или даже недѣль жизни, въ то время какъ обсуждаемый вопросъ заслуживаетъ вдумчивыхъ и продолжительныхъ преній. И распуская палату, верховная власть лишь ускоряетъ срокъ предстоящихъ выборовъ и дѣйствуетъ въ интересахъ общаго блага; никто не можетъ отрицать за ней этого права.

Итакъ, при ближайшемъ разсмотрѣніи, мы видимъ, что примѣненіе права роспуска въ этомъ случаѣ приводитъ къ тѣмъ же результатамъ, что и право народнаго референдума, существующее въ нѣкоторыхъ конституціяхъ. „Законодательные выборы, которые по своей формѣ представляютъ собой избраніе отдѣльныхъ индивидуумовъ въ качествѣ депутатовъ, фактически являются показателемъ общественнаго мнѣнія по двумъ или тремъ главнѣйшимъ, очереднымъ вопросамъ, стоящимъ въ центрѣ полемики между различными партіями“ [1]).

V.

Двухпалатная система парламента и возможность конфликтовъ между обѣими палатами даютъ поводъ къ новому и часто весьма полезному примѣненію права роспуска.

Почти во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ народное представительство распадается на двѣ палаты: верхнюю палату— болѣе спокойную и умѣренную, часто проникнутую охранительнымъ духомъ, въ которой представлены старая земельная аристократія и привилегированные по своему имуществу или образованію слои населенія, и низшую палату, болѣе пылкую и подвижную, непосредственно отражающую весь кругъ избирате-

---

[1]) James Bryce, The American Commonwealth, t. I, p. 466.

лей въ цѣломъ. Эта разница въ происхожденіи и характерѣ обѣихъ палатъ и является вѣчнымъ источникомъ разногласій и конфликтовъ.

„Самый серьезный конфликтъ между ними угрожаетъ вспыхнуть въ тѣхъ случаяхъ, когда двѣ враждебныя партіи, изъ которыхъ одна находится въ открытой оппозиціи къ министерству, обладаютъ каждая большинствомъ въ одной изъ двухъ палатъ, вслѣдствіе чего всѣ важнѣйшіе законопроекты, принятые одной партіей и одобренные исполнительной властью, отвергаются противоположной партіей,... когда одна изъ партій отказывается вотировать бюджетъ,... или, наконецъ, если между палатами просто замѣчается отсутствіе гармоніи, чрезвычайно безпокоящее правительство“ [1]).

Необходимо найти выходъ изъ такого положенія. И въ тѣхъ странахъ, гдѣ члены верхней палаты назначаются монархомъ, первое лекарство, къ которому прибѣгаютъ, заключается въ произвольномъ увеличеніи числа членовъ ея въ количествѣ, достаточномъ для того, чтобы измѣнить соотношеніе большинства и меньшинства. Это, такъ называемое, nomination par fournée фактически находится въ рукахъ большинства нижней палаты и часто бываетъ достаточно одной наличности въ конституціи этой прерогативы назначенія любого числа пэровъ, какъ дамокловъ мечъ висящей надъ высокой палатой, чтобы заставить пэровъ подумать, прежде чѣмъ оказать сопротивленіе палатѣ общинъ: англійская исторія даетъ много подобныхъ примѣровъ [2]). Но это средство можетъ оказаться недѣйствительнымъ или несправедливымъ, когда вина за конфликтъ падаетъ на низшую палату; оно можетъ быть опаснымъ, когда употребляется часто и безпредѣльно повышаетъ число членовъ верхней палаты; оно становится недопустимымъ, если въ конституціи точно ограничена цифра этихъ депутатовъ; наконецъ, сама верхняя палата можетъ быть выборной—цѣликомъ или частью своего состава—какъ, напр., въ Швеціи, Голландіи, Бельгіи, Испаніи, Португаліи и Франціи.

---

[1]) Lefebvre. Etude sur les lois constitutionnelles de 1875, p. 182.

[2]) «Этотъ предохранительный клапанъ весьма полезенъ: онъ даетъ возможность народной волѣ провести въ парламентѣ свои завѣтныя желанія, которыя одна изъ палатъ отказывается принять; онъ даетъ свободный выходъ тѣмъ чувствамъ, которыя, будучи подавленными, были бы опасны для конституціи, какъ это и было часто въ другихъ странахъ, гдѣ взрывъ народнаго чувства разрушалъ правительства». Bagehot, La Constitution anglaise, p 326.

Тогда-то и выступаетъ на сцену прерогатива верховной власти: распуская одну изъ двухъ палатъ или обѣ вмѣстѣ, глава государства побуждаетъ страну рѣшить, какую изъ двухъ политикъ она одобряетъ. Нѣтъ ничего справедливѣе, какъ привлечь самъ народъ къ разрѣшенію кризиса, для котораго необходимо вмѣшательство властной и независимой руки. Публичность предшествовавшихъ засѣданій и преній парламента является залогомъ того, что народъ сумѣетъ съ ясностью разобраться въ вопросѣ и разрѣшить его въ своихъ интересахъ [1]). Такимъ образомъ, право роспуска является естественнымъ средствомъ противъ безплодныхъ и раздражающихъ треній между двумя палатами; возстановляя согласіе между ними, оно замѣняетъ политику топтанія на одномъ мѣстѣ плодотворной законодательной работой и предупреждаетъ опасность революціи единеніемъ власти съ народомъ. Если новые выборы явятся обвинительнымъ актомъ противъ распущенной палаты, то въ результатѣ ихъ будетъ достигнута полная гармонія между обѣими частями парламента, если же народъ признаетъ ее правой,—то нераспущенная палата обязана будетъ склониться передъ его рѣшеніемъ и уступить; это—ея безусловный и абсолютный долгъ; если она будетъ продолжать упорствовать,—она совершитъ преступный актъ, и это противодѣйствіе волѣ народа со всей силой обрушится на ея же голову.

VI.

Конфликтъ можетъ возникнуть не только между двумя палатами, но и въ средѣ одной и той же палаты между двумя равными по численности партіями или между многими партіями, изъ которыхъ ни одна не обладаетъ большинствомъ въ палатѣ и которыя борятся одна противъ другой, не имѣя возможности придти къ соглашенію. Насколько рѣдко бываетъ первый [2]), настолько же часто происходитъ второй конфликтъ, и большинство европейскихъ парламентовъ страдаютъ этимъ недостаткомъ. Обиліе дебатируемыхъ вопросовъ и различные оттѣнки ихъ возможныхъ рѣшеній, борьба съ клерикальнымъ и реакціоннымъ духомъ, либерализмъ во всѣхъ его разновидностяхъ, различныя соціалистическія направленія—все это приводитъ къ настоящему раздробленію партій.

---

[1]) Duguit, Le sénat et la responsabilité ministerielle. Revue du Droit politique, t. I, p 426.

[2]) Онъ имѣетъ мѣсто иногда въ Англіи.

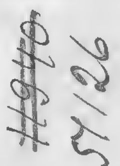
Это раздробленіе партій на маленькія группы таитъ въ себѣ великую опасность: часто оно дѣлаетъ невозможнымъ самое существованіе конституціоннаго правительства. Это бываетъ тогда, когда партія, находящаяся у власти, отъ всякой случайности можетъ превратиться въ меньшинство и быть замѣщенной противной партіей, также неспособной сохранить за собой кабинетъ, ибо и она въ свою очередь принуждена будетъ пасть передъ коалиціей всѣхъ остальныхъ группъ. При такой ситуаціи въ палатѣ можетъ составиться лишь боевое, а не правительственное большинство. Если даже и образуется министерство концентраціи, то глава кабинета принужденъ будетъ лавировать между партіями, заискивать передъ тѣмъ депутатомъ, который располагаетъ извѣстнымъ числомъ голосовъ, и, наоборотъ, покинуть того, кто не пользуется вліяніемъ. Словомъ, политика принципіальныхъ дѣйствій и общихъ вопросовъ будетъ замѣнена политикой группъ и личныхъ дрязгъ, а это можетъ привести лишь къ одному результату: возмущенію общественной совѣсти и дискредитированію парламента во всеобщемъ мнѣніи.

Противъ этой опасности роспускъ является, на первый взглядъ, превосходнымъ средствомъ ибо онъ замѣщаетъ неработоспособный парламентъ новымъ, который избиратели, наученные горькимъ опытомъ, пошлютъ въ совершенно другомъ составѣ. Но это лекарство часто бываетъ гораздо менѣе дѣйствительнымъ, чѣмъ это кажется, потому что зло гораздо глубже коренится въ самой странѣ. Палата, распадающаяся на мелкія группы (chambre morcelée), въ общемъ и цѣломъ является вѣрнымъ отраженіемъ соотношенія партій въ самомъ избирательномъ корпусѣ; и въ этомъ смыслѣ новые выборы немногимъ измѣняютъ картину. Правда, возможно и то, что страна убѣдится во всѣхъ неудобствахъ подобнаго представительства и тогда положеніе измѣнится къ лучшему. И во многихъ странахъ мы могли бы указать примѣры того, какъ въ результатѣ роспуска создавалось сплоченное правительственное большинство, способное къ плодотворной законодательной дѣятельности.

VII.

Въ нѣкоторыхъ странахъ, гдѣ серьезно культивируется уваженіе къ правамъ меньшинства, право роспуска превозносится какъ полезная преграда, могущая помѣшать парламентскому большинству

злоупотреблять своимъ господствомъ. Это соображеніе заслуживаетъ вниманія въ виду того, что какъ для парламента, такъ и для всей страны опасно не считаться съ меньшинствомъ, которое завтра можетъ стать большинствомъ и будетъ такъ же давить, какъ давили его. Но это средство представляется намъ возможнымъ скорѣе теоретически, чѣмъ на практикѣ: ибо, дѣйствительно, какой министръ станетъ бороться противъ своей же собственной арміи? Какой глава государства возьметъ на себя отвѣтственность за распущеніе палаты, которое можетъ дать то же большинство, правда быть можетъ уменьшенное и болѣе благоразумное, но безусловно настроенное оппозиціонно противъ того, кто подвергъ его всей тревогѣ и риску переизбранія? И на самомъ дѣлѣ, едва ли парламентскіе анналы хранятъ въ себѣ хоть одинъ примѣръ подобнаго случая роспуска.



VIII.

Прогрессъ идеи народнаго представительства привелъ во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ къ измѣненію избирательныхъ законовъ; въ теченіе XIX вѣка всѣ эти страны постепенно отказывались отъ прежнихъ ограниченныхъ системъ избирательнаго права и путемъ ряда измѣненій, понижая требованія имущественнаго и иного ценза, приблизились, а во многихъ мѣстахъ и достигли всеобщаго избирательнаго права. Съ каждымъ новымъ преобразованіемъ расширялся кругъ избирателей, охватывая новые слои населенія, и та самая палата, которая провела новый законъ объ избирательномъ правѣ, тѣмъ самымъ уже переставала фактически быть представительницей всего корпуса избирателей; отсюда вытекала необходимость ея роспуска для того, чтобы привести парламентъ въ полное соотвѣтствіе съ измѣнившимся составомъ избирателей. Это—шагъ вполнѣ законный и лойяльный, дѣлающій честь министерству, которое на него рѣшается и тѣмъ подвергаетъ риску новыхъ выборовъ свою судьбу. И надо замѣтить, что, какъ показала парламентская исторія Англіи, Италіи, Португаліи и т. д., страна не разъ выражала свою благодарность такому кабинету, давая на выборахъ большинство, сочувствующее его политикѣ.

IX.

Наконецъ, помимо указанныхъ типовъ роспуска, многія конституціи предвидятъ въ извѣстныхъ и чисто-спеціальныхъ случаяхъ необходимость назначенія новыхъ выборовъ, и такимъ образомъ даютъ законную санкцію роспуску парламента. Такъ, напр. въ Бельгіи и Румыніи палаты, послѣ того, какъ онѣ въ согласіи съ монархомъ, вотировали въ принципѣ пересмотръ конституціи, должны быть распущены для того, чтобы дать возможность опросить страну по поводу поставленнаго предложенія. А новая палата, вышедшая изъ этихъ выборовъ, уже окончательно вотируетъ измѣненіе въ основномъ законѣ страны. Аналогичный случай можетъ быть во время междуцарствія, т. е. когда тронъ остается вакантнымъ; это имѣетъ мѣсто въ Бельгіи, Голландіи, Даніи и мы еще вернемся къ этой конституціонной практикѣ.

Но въ этихъ обоихъ случаяхъ рѣчь идетъ уже не о правѣ на роспускъ, а скорѣе объ обязанности роспуска—обязанности, вытекающей изъ признанія слѣдующей доктрины: избиратели отчуждаютъ свою законодательную власть и часть принадлежащаго имъ народнаго суверенитета въ пользу своихъ избранниковъ, но въ сферу полномочій послѣднихъ не входитъ посредничество за нихъ въ тѣхъ случаяхъ, которыхъ не могли предвидѣть сами довѣрители. Отсюда логически вытекаетъ необходимость апеллировать непосредственно къ избирателямъ, всякій разъ, когда какой либо непредвидѣнный вопросъ встаетъ передъ ихъ уполномоченными.

* * *

Сдѣланный мною обзоръ различныхъ случаевъ примѣненія права роспуска уже вполнѣ свидѣтельствуетъ въ пользу этой прерогативы главы государства и съ достаточной ясностью обрисовываетъ тѣ причины, которыя обусловили появленіе этой власти правительства надъ парламентомъ. Сказаннаго достаточно, чтобы читатель могъ видѣть, что сама по себѣ эта власть не является ни нарушеніемъ правъ народнаго представительства, ни попираніемъ суверенитета, т. е. верховенства самихъ избирателей. Правда, то первоначальное примѣненіе, которое ей давалъ абсолютизмъ въ борьбѣ съ волей народа и которое мы уже охарактеризовали, глубоко противорѣчитъ началамъ парламентскаго

правленія. Но совершенно другую печать носитъ роспускъ парламента въ тѣхъ случаяхъ, которые вызываются политическими осложненіями, угрожающими спокойствію государства и требующими вмѣшательства самихъ избирателей. Апелляція къ странѣ— таково истинное значеніе и смыслъ этого роспуска; это—приглашеніе избирателей обсудить спорный вопросъ на своихъ собраніяхъ и въ прессѣ и, взвѣсивъ здраво всѣ доводы, приводимые въ парламентѣ, предопредѣлить своими выборами ту или иную политику законодательной власти. Въ этомъ смыслѣ роспускъ парламента ближе всего приближается къ народному голосованію (референдуму), т. е. опросу страны по какому либо общественной важности вопросу, который сохранился и до сихъ поръ въ швейцарской конституціи.

Итакъ, уже само пользованіе правомъ роспуска предполагаетъ признаніе принципа народнаго суверенитета и гарантируетъ народнымъ представителямъ то высокое политическое значеніе, какое они должны имѣть. Не потому ли именно во всѣхъ парламентскихъ монархіяхъ король безъ всякой борьбы добился этой прерогативы, и мы не знаемъ въ настоящее время ни одну монархію, гдѣ бы этой прерогативѣ грозила опасность [1]). Норвегія, которая не сохранила ее, не имѣетъ и парламентскаго правленія въ собственномъ смыслѣ слова. Если же въ единственной современной парламентской республикѣ—во Франціи—она встрѣчала и встрѣчаетъ противниковъ, то зато ея сторонники образуютъ огромное большинство и даже среди приверженцевъ пересмотра конституціи многіе не рѣшаются поднять на нее руку, а нѣкоторые наоборотъ, доходятъ до того, что хотятъ связать участь самого министерства съ распущенной палатой.

Совершенно другіе взгляды на этотъ счетъ царятъ въ американской и швейцарской республикахъ, но тамъ отсутствуетъ и парламентскій строй: это федеративныя государства, не могущія ужиться съ парламентской системой, основанной въ значительной степени на національномъ единствѣ. Въ Америкѣ господствуетъ принципъ абсолютнаго раздѣленія властей и невмѣшательства исполнительной власти въ компетенцію законодательной; въ Швейцаріи, наоборотъ, полное сосредоточеніе всей власти въ рукахъ

---

[1]) Мы убѣдились при помощи личнаго опроса, что во всѣхъ великихъ европейскихъ монархіяхъ приверженцы парламентскаго строя единодушно высказываются въ пользу сохраненія за короной права роспуска.

народнаго представительства. Въ первой конституція не даетъ права апеллировать къ народу за разрѣшеніемъ часто неразрѣшимаго вопроса; во второй отсутствіе этого права главы государства восполнено другими правами самого народа...

Итакъ, на основаніи этого краткаго теоретическаго анализа мы можемъ заключить, что право роспуска парламента представляетъ существенную принадлежность парламентскаго режима. Къ тому же результату приведетъ насъ и дальнѣйшее подробное изученіе тѣхъ условій, которыми въ различныхъ конституціонныхъ государствахъ обставлено законное пользованіе имъ,—я говорю законное, ибо мы никогда не перестанемъ доказывать всю опасность незаконнаго примѣненія права роспуска.

* * *

Право роспуска парламента не должно быть ввѣрено никому, кромѣ главы государства. Только онъ одинъ занимаетъ положеніе, въ достаточной мѣрѣ независимое, чтобы оцѣнить объективную необходимость этого акта, и въ достаточной мѣрѣ безпартійное,—чтобы отказать въ немъ министерству, въ случаѣ его опасности, или прибѣгнуть къ нему—въ случаѣ его цѣлесообразности.

Нѣкоторые государственные дѣятели высказывались за то, чтобы предоставить самому парламенту право объявить себя закрытымъ [1]); и, дѣйствительно, бываютъ моменты, когда прерогатива короны становится правомъ парламента,—въ тѣхъ случаяхъ, когда послѣдній представляетъ учредительное собраніе, избранное для выработки конституціи и рѣшенія судьбы народа. Таковы были учредительныя собранія 1789, 1848 и 1871 годовъ, сами объявившія о прекращеніи своей дѣятельности. Избранныя для спеціальной миссіи и на неопредѣленный срокъ, не имѣя надъ собой никакой власти, могущей распустить ихъ,—они должны были сами прекратить свое существованіе, когда полученныя ими полномочія были выполнены.

Но можно ли и помимо этого чрезвычайнаго случая предоставить народнымъ представителямъ право само-распущенія? Не значитъ ли это требовать отъ нихъ черезчуръ многаго,—такъ какъ это было бы равносильно требовать отъ нихъ политическаго самоубійства. Мы уже не говоримъ, что въ большинствѣ случаевъ

---

[1]) Floquet во Франціи, нѣкоторые юристы въ Швейцаріи; см. ниже стр.

сами депутаты не могли бы объективно и безпристрастно оцѣнить политическое положеніе страны.

Беджготъ, питающій страхъ передъ конституціоннымъ королемъ [1]), отрицаетъ за нимъ право на роспускъ, и предлагаетъ предоставить его самому народу. „Право петицій, это самое старинное изъ основныхъ правъ, гарантированныхъ британской конституціей—вотъ что является тѣмъ средствомъ, которое въ состояніи предотвратить политическій кризисъ. Если три пятыхъ всѣхъ избирателей потребуютъ роспуска парламента, то глава государства долженъ черезъ извѣстный срокъ распустить низшую палату; если же такой петиціи не поступитъ, то полномочія палаты должны остаться за ней до истеченія положеннаго по закону срока. Такимъ образомъ у избирателей явится возможность проявлять свое отношеніе къ политикѣ министерства и парламента, которое выльется въ совершенно ясной и непринужденной формѣ [2])“.

Эта система была принята нѣкоторыми швейцарскими кантонами; но, вполнѣ удобная для небольшихъ странъ, гдѣ количество избирателей невелико, а политическіе нравы недалеко ушли отъ непосредственнаго народнаго правленія, она является непріемлемой для крупныхъ государствъ. Во время народнаго движенія, извѣстнаго подъ именемъ чартизма, Англія имѣла случай познакомиться со всѣми неудобствами широкой подачи петицій; для того, чтобы возвести ее въ систему, понадобилось бы спеціальное политическое воспитаніе, которымъ еще не обладаетъ ни одинъ народъ, за исключеніемъ, быть можетъ, однихъ американцевъ, въ силу чисто мѣстныхъ причинъ. Въ общемъ же, система, предложенная Беджготомъ рискуетъ вызвать лишь „постоянное броженіе въ странѣ“ [3]).

Другіе публицисты не идутъ такъ далеко: они соглашаются ввѣрить главѣ государства право и иниціативу роспуска, но подъ условіемъ предварительнаго голосованія избирателей по поводу

---

[1]) «Изъ всѣхъ человѣческихъ существъ конституціонный король по своему воспитанію предрасположенъ болѣе всего ко злу и менѣе всего къ добру; и нельзя ожидать безпристрастія отъ этого человѣка, безконечно ниже стоящаго, чѣмъ его сограждане». W. Bagehot, La Constitution anglaise, p 5.

[2]) Jbid., p. 10 et suiv.

[3]) Saint—Girons, Séparation des Pouvoirs, p. 485, Esmein, Eléments du Droit Constitutionnel, p. 276.

каждаго даннаго случая, предложеннаго исполнительной властью. Но это привело бы лишь къ странному результату: двумъ голосованіямъ избирателей по одному и тому же вопросу. Между тѣмъ, въ большомъ государствѣ выборы и подача голосовъ всегда являются причинами всеобщаго возбужденія, и надо избѣгать новыхъ поводовъ къ нему. Итакъ, хотя въ основѣ этихъ теорій лежитъ вполнѣ здравая мысль, тѣмъ не менѣе онѣ представляютъ собой лишь утопіи.

Но если опасно предоставить право роспуска въ руки избирателей или самого парламента, то съ другой стороны имъ нельзя отказать въ правѣ требовать роспуска у главы государства; это ихъ неотъемлемое право, которымъ они, какъ это показала исторія Англіи, могутъ широко пользоваться. Не разъ при помощи митинговъ и печати англійскій народъ требовалъ у монарха переизбранія палаты и это непосредственное давленіе оказывало сильное вліяніе на королевское рѣшеніе. Правда, часто парламентъ пытался противодѣйствовать своему распущенію, но тщетно, и лучшіе политическіе дѣятели поняли, что это лишь роняетъ его въ глазахъ страны.

Но нерѣдко для правительства бываетъ въ высшей степени необходимо считаться съ настроеніемъ палаты и даже посовѣтоваться съ ней прежде чѣмъ подписать указъ о роспускѣ. Таковъ случай, когда срокъ дѣйствія росписи подходитъ къ концу, а новый бюджетъ еще не вотированъ; и прежде чѣмъ распустить парламентъ, правительство будетъ принуждено просить у него утвержденія бюджета, такъ какъ иначе правительство опоздало бы представить бюджетъ новому парламенту и страна осталась бы нѣкоторое время безъ финансоваго закона. Въ этомъ случаѣ въ рукахъ парламента окажется сильное оружіе, которое онъ сможетъ употребить въ цѣляхъ предотвращенія своего роспуска—отказъ въ утвержденіи бюджета. Рене-Стурмъ яркими красками изображаетъ всѣ послѣдствія этого акта [1]: рентьеры перестанутъ получать ренту, пенсіонеры — свою пенсію; поставщики напрасно будутъ стучаться въ кассу государственнаго казначейства, чиновники останутся безъ жалованія; школы принуждены будутъ закрыться; армія лишена будетъ не только жалованія, но и провіанта; однимъ словомъ, всѣ живущіе отъ государства,—а таковыми въ наше время являются почти всѣ—въ

---

[1]) Stourm, Le Budget, 3 e ed, p. 382.

большей или меньшей степени, должны будутъ пострадать и должна будетъ остановиться самая жизнь страны. Такимъ образомъ у правительства отнята будетъ возможность распустить парламентъ уже за два мѣсяца до истеченія бюджетнаго періода—ибо надо принять во вниманіе время, необходимое для производства выборовъ, для того, чтобы новый парламентъ успѣлъ конституироваться и, по крайней мѣрѣ, вотировалъ временный одномѣсячный бюджетъ.

Итакъ, если старая палата, прежде чѣмъ разойтись, не вотируетъ правительству этого одномѣсячнаго бюджета —право роспуска выпадаетъ изъ рукъ исполнительной власти.

ГЛАВА II.

Общія условія закономѣрнаго роспуска.

I. Необходимость конституировавшагося парламента.—II. Указъ о роспускѣ.—III. Созывъ избирателей и новаго парламента.

Каждая конституція устанавливаетъ спеціальныя условія, ограничивающія прерогативу верховной власти распускать парламентъ. Но помимо этихъ спеціально-мѣстныхъ условій каждой страны, правильное и закономѣрное пользованіе правомъ роспуска обезпечивается извѣстными общими нормами, одинаковыми для всѣхъ государствъ, ибо онѣ вытекаютъ изъ самой природы этого права. Такихъ общихъ гарантій насчитываютъ три: необходимость собравшагося и конституировавшагося парламента; необходимость указа о роспускѣ и, наконецъ, производство новыхъ выборовъ и созывъ новаго парламента.

I.

Говорить, что для закономѣрнаго роспуска требуется наличность парламента—можетъ показаться излишней тавтологіей. И однако же это условіе вызывало самыя страстныя пренія и было однимъ изъ поводовъ къ революціи 1830 года. Эти дебаты полны теоретическаго интереса и заслуживаютъ того, чтобы на нихъ остановиться.

Нѣтъ надобности подробно излагать сущность вопроса—воспоминаніе о незаконномъ роспускѣ 1830 года еще свѣжо въ памяти у всѣхъ. Можетъ ли исполнительная власть, недовольная составомъ только что выбраннаго парламента, распустить его еще раньше, чѣмъ онъ будетъ созванъ для сессіи. Имѣетъ ли такой роспускъ законную силу? Палата 1830 года была выбрана послѣ

роспуска, но вопросъ нисколько не измѣнился бы, если бы ей предшествовали обычные выборы. Итакъ, можетъ ли глава государства распустить парламентъ еще до начала его сессіи? Вотъ въ чемъ вопросъ.

Начиная съ 1830 года, какъ самъ народъ, такъ и публицисты отвѣчали на этотъ вопросъ отрицательно. Вслѣдъ за Rossi къ тому же выводу пришли всѣ французскіе и иностранные авторы [1]). И намъ остается лишь въ общихъ чертахъ резюмировать его аргументацію: въ двухъ отношеніяхъ она заслуживаетъ нашего вниманія.

Во всѣхъ конституціяхъ рѣчь идетъ о роспускѣ палаты или двухъ палатъ; подъ палатой же разумѣется организованное, законодательное собраніе или законодательное учрежденіе. Но самое понятіе политическаго учрежденія предполагаетъ извѣстную организацію и конституцію его. „До момента организаціи можно говорить лишь объ отдѣльныхъ элементахъ этого учрежденія, но не о немъ, какъ таковомъ“. Но разъ на лицо нѣтъ законодательнаго учрежденія, то его нельзя и распустить. Конституція не говоритъ о томъ, что можно свести къ нулю результаты выборовъ. она допускаетъ лишь роспускъ парламента. Итакъ, распустить парламентъ до того, какъ онъ конституировался въ организованное законодательное собраніе,—это было бы равносильно лишь кассированію выборовъ—ибо нельзя распустить то, чего еще не существуетъ“ [2]). Это хорошо понимали съѣхавшіеся въ Парижѣ депутаты, когда они заявили въ своемъ протестѣ 27 іюля 1830 года: „палата депутатовъ еще не конституировалась, а потому и не могла быть распущенной законнымъ образомъ“.

Кромѣ того, какъ мы уже подчеркивали, роспускъ парламента въ сущности является апелляціей къ народу, опросомъ страны. Когда назрѣваетъ какой либо конфликтъ или появляется чрезвычайное политическое осложненіе, глава государства обращается непосредственно къ корпусу избирателей, запрашивая его мнѣніе. Такимъ образомъ въ актѣ роспуска парламента сказывается глубокое уваженіе къ странѣ. „Но въ какой формѣ выливается— общественное мнѣніе страны? Оно отвѣчаетъ на этотъ призывъ лишь избраніемъ тѣхъ или иныхъ депутатовъ и созданіемъ того

---

[1]) Укажемъ на главнѣйшихъ изъ нихъ: Rossi, Droit Constitutinnel, p. 44 A suiv; Lefebvre, Lois Constitutinnelles de 1875, p. 189 etc.

[2]) Rossi, ibid, pp. 45 et 46.

или иного большинства въ палатѣ, которое и олицетворяетъ собою политическій результатъ этого обращенія къ народу. Распустить палату еще раньше чѣмъ она собралась—это значитъ отказаться выслушать страну, это значитъ сказать: „Пришлите ко мнѣ кого нибудь для заявленія вашей воли", а затѣмъ выбросить делегата за дверь, не удостоивъ его даже аудіенціи; наконецъ, это значило бы навязать извѣстныя кандидатуры избирателямъ". И правительство, дѣлая подобный шагъ, не устраняетъ, а еще болѣе обостряетъ конфликтъ и опирается не на согласіе всѣхъ органовъ власти, а на ихъ расколъ..

Такимъ образомъ теорія, созданная депутатами 1830 года, получила всеобщее право гражданства, и если большинство конституцій не возводитъ ее въ писанную правовую норму, то только потому, что она предполагается очевидной. Впрочемъ, нѣкоторыя конституціи опредѣленно говорятъ о томъ, что новый парламентъ можетъ быть распущенъ лишь черезъ извѣстный промежутокъ времени послѣ начала сессіи: такъ, напримѣръ, въ Португаліи этотъ промежутокъ времени равенъ тремъ мѣсяцамъ.

Но отсюда совершенно не слѣдуетъ заключать, какъ это дѣлаетъ Prévost-Paradol [1]), что новый парламентъ, слѣдующій за роспускомъ, не долженъ быть распущенъ въ теченіе всего своего законодательнаго періода; вѣдь за это время можетъ встать на очередь новый вопросъ, ничего общаго не имѣющій съ тѣмъ, по которому высказывались избиратели на послѣднихъ выборахъ, и нѣтъ никакихъ основаній лишать правительства права роспуска, которое оно съ пользой примѣнило къ прошлому парламенту. Такова конституціонная практика почти всѣхъ государствъ [2]); въ Англіи роспускъ является естественной смертью палаты общинъ.

Само собою понятно, что роспускъ можетъ имѣть мѣсто какъ во время занятій парламента, такъ и во время парламентскихъ каникулъ. Однако этотъ принципъ оспаривался нѣкоторыми германскими публицистами и депутатами, которые пользовались той же аргументаціей, какую Rossi выдвигалъ противъ роспуска еще не собравшейся палаты: во время каникулъ не существуетъ парламента, а безъ парламента не можетъ быть и роспуска его.[3]) Но это

---

[1]) Prévost-Paradol, La France nouvelle. p, 149.

[2]) Lefevre, loc. cit., p. 190; Berriat Saint-Prix, Commentaire sur la Charte p. 314.

[3]) Въ этомъ смыслѣ высказывается Pfister Steuerbewilligungsrecht, p. 143 и вюртембергскіе депутаты. Въ противоположномъ смыслѣ R. von Mohle, Würtembergisches Staatsrecht, p. 598 и 606 и L. von Rönne.

разсужденіе плодъ юридической ошибки: парламентъ, какъ конституціонное учрежденіе, продолжаетъ существовать и во время перерыва между сессіями; только истеченіе законнаго срока его полномочій и роспускъ могутъ прекратить его конституціонную жизнь; созывъ же парламента на сессію съ единственной цѣлью сообщить депутатамъ указъ объ ихъ распущеніи—это пустая и дорого стоющая формальность. Вотъ почему эта теорія и отрицается большинствомъ писателей и всѣми правительствами.

Нужно ли прибавлять, что, говоря о незакономѣрности роспуска еще не конституировавшагося парламента, мы имѣемъ въ виду выборное народное представительство. Не можетъ быть и рѣчи о правѣ роспуска по отношенію къ не-выборной палатѣ. Если это наслѣдственная и пожизненная палата, то роспускъ ея равносиленъ государственному перевороту; если же составъ ея назначается монархомъ, то въ этомъ случаѣ налицо нѣтъ вовсе представительнаго собранія: такая верхняя палата является простымъ государственнымъ совѣтомъ. Наконецъ въ странахъ, гдѣ верхняя палата носитъ смѣшанный—частью наслѣдственный и пожизненный, частью выборный—характеръ, право роспуска можетъ быть примѣнено лишь ко второй выборной части ея. [1])

II.

Для того, чтобы актъ роспуска былъ дѣйствительнымъ, необходимо, чтобы онъ былъ объявленъ главою государства въ видѣ указа или декрета, закономѣрнаго по формѣ и по существу.

Во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ—за исключеніемъ тѣхъ, въ которыхъ принята система абсолютнаго раздѣленія властей—ни одинъ актъ главы государства не имѣетъ юридической силы закона, если онъ не подписанъ агентомъ исполнительной власти, отвѣтственнымъ за закономѣрность этого акта—канцлеромъ въ Германіи, предсѣдателемъ совѣта или первымъ министромъ въ другихъ странахъ. Нѣкоторыя конституціи, какъ напр. сербская, требуютъ даже того, чтобы указъ о роспускѣ былъ подписанъ всѣми министрами.

Этотъ актъ верховной власти долженъ быть обнародованъ во всеобщее свѣдѣніе въ оффиціальномъ Правительственномъ Вѣстникѣ (Journ. Officiel); таково единодушное требованіе всѣхъ кон-

---

[1]) Это и имѣетъ мѣсто въ Португаліи, Испаніи.

ституцій. Мы не станемъ здѣсь касаться другихъ конституціонныхъ гарантій противъ произвольнаго роспуска—объ этомъ мы еще скажемъ при изученіи роспусковъ въ отдѣльныхъ парламентскихъ странахъ. Теперь же мы ограничимся указаніемъ на самое существенное изъ этихъ условій—необходимость назначенія срока выборовъ и созыва новаго парламента.

III.

Назначеніе новыхъ выборовъ и созывъ новаго парламента—таковы двѣ основныя черты, которыми рѣзко отличается закономѣрное примѣненіе права роспуска отъ простого увольненія парламента. Если глава государства можетъ по-просту уволить народныхъ представителей, не обязуясь замѣстить ихъ новыми въ установленный закономъ срокъ, то не приходится говорить не только о парламентскомъ, но даже о представительномъ правленіи—фактически его не существуетъ. Но когда глава государства, распуская парламентъ, обязуется на его мѣсто созвать новый,—тогда и только тогда можно говорить о существованіи правового и парламентскаго строя, и только при соблюденіи этой конституціонной гарантіи роспускъ является „обращеніемъ къ народу“.

Нѣкоторыя конституціи требуютъ того, чтобы роспускъ сопровождался одновременнымъ назначеніемъ новыхъ выборовъ; другія допускаютъ, чтобы указъ о созывѣ избирателей появился послѣ указа о роспускѣ, но черезъ самое непродолжительное время. Но всѣ конституціи—за однимъ или двумя исключеніями—устанавливаютъ срокъ, въ теченіе котораго (считая со дня роспуска) должны быть произведены новые выборы и созванъ новый парламентъ. Самое знаменательное исключеніе представляетъ сенатусъ-консультъ 16 термидора X года, которымъ сенату предоставлено было право распустить законодательный корпусъ и трибунатъ, но не былъ опредѣленъ срокъ между роспускомъ и созывомъ ихъ замѣстителей. И въ этомъ упущеніи не было ничего удивительнаго. Въ Англіи, гдѣ вообще писанныя конституціонныя нормы весьма рѣдки, этотъ срокъ для производства новыхъ выборовъ устанавливается не закономъ, а обычнымъ правомъ и финансовой необходимостью; но никогда англійскій министръ не отступитъ отъ парламентской традиціи и не упуститъ созвать новый парламентъ черезъ самый короткій промежутокъ времени.

Конечно, этотъ срокъ производства выборовъ и созыва но-

ваго собранія весьма разнообразенъ; по проекту конституціи Тьера (1872 года) новые выборы должны были бы быть назначены черезъ три дня послѣ роспуска. По конституціи второй имперіи, новая палата могла быть созвана лишь черезъ шесть мѣсяцевъ послѣ роспуска предыдущей. Таковы два крайнихъ срока, максимальный и минимальный.

Часто ведутся теоретическіе споры о томъ, какова должна быть продолжительность перерыва между роспускомъ парламента и созывомъ новаго, и приводятся два рода аргументовъ. Тѣ, которые хотятъ продлить этотъ срокъ, доказываютъ, что необходимо дать время странѣ успокоиться, а политическимъ страстямъ улечься. Но на практикѣ это можетъ дать лишь обратный результатъ: переходное время между двумя парламентами, превращаясь въ затяжной кризисъ, приведетъ не къ успокоенію страны, а къ всеобщему броженію, усиливаемому частыми избирательными собраніями, газетной полемикой, политическими разногласіями. Вся эта аргументація—лишь плохо прикрытое вожделѣніе исполнительной власти освободиться отъ парламента и управлять возможно больше безъ его контроля.

Наоборотъ, сторонники сокращенія періода парламентскаго междуцарствія доказываютъ, что для страны опасно оставаться безъ представителей и что самая сущность парламентскаго или даже представительнаго правленія заключается въ непрерывномъ существованіи парламента. И они правы: чѣмъ дольше будетъ тянуться кризисъ, тѣмъ онъ будетъ вреднѣе, тѣмъ болѣе глубокія и неизлечимыя раны онъ нанесетъ странѣ. Правда, необходимо предоставить извѣстное время кандидатамъ для того, чтобы они могли зарекомендовать себя,—избирателямъ для того, чтобы они могли выслушать ихъ и подумать, но срокъ въ одинъ мѣсяцъ или шесть недѣль представляется вполнѣ нормальнымъ и удовлетворяющимъ всѣ требованія. Стоитъ отмѣтить, что всѣ либеральныя конституціи устанавливаютъ краткіе сроки, а корректныя и лойяльныя правительства всегда избѣгаютъ удлиненія избирательнаго періода, т. е. того времени, когда страна остается безъ народнаго представительства.

Большинство конституцій предусматриваетъ возможность сокращенія этого періода, если въ теченіе его скончается глава государства или почему либо его мѣсто станетъ вакантнымъ. Въ этомъ чрезвычайномъ случаѣ, распущенный парламентъ по закону долженъ немедленно же собраться, при чемъ либо обѣ рас-

пущенныя палаты должны вступить въ отправленіе своихъ функцій до созыва новаго законодательнаго собранія (Бельгія), или же собирается лишь одна не-распущенная палата, а избиратели призываются къ урнамъ для выборовъ въ другую (Франція).

Что же произойдетъ, если правительство, не соблюдая этой третьей конституціонной гарантіи, не назначитъ новыхъ выборовъ и не созоветъ новаго парламента? Здѣсь нужно различать двѣ возможности: если въ конституціи оговорено, что тотъ же самый указъ, коимъ распускается парламентъ, долженъ назначать сроки выборовъ и созыва новаго парламента, то очевидно, что актъ роспуска, не содержащій въ себѣ указанныхъ условій, не будетъ имѣть никакой законной силы; если же конституція сама предопредѣляетъ время, не позже котораго должны быть произведены новые выборы и созванъ новый парламентъ, не требуя того, чтобы указъ о роспускѣ указывалъ на эти сроки, то приходится ждать до истеченія установленнаго конституціей срока. Если къ этому моменту правительство не назначитъ выборовъ и не созоветъ парламента, то роспускъ становится недѣйствительнымъ и распущенная палата должна собраться вновь. Эта теорія, формулированная въ общихъ чертахъ уже Мунье [1]) въ учредительномъ собраніи 4 сентября 1789 года, была принята и обоснована французскими публицистами въ серединѣ XIX столѣтія [2]) и находитъ своихъ адептовъ среди иностранныхъ, особенно итальянскихъ писателей.

Но можетъ представиться и средній случай, когда правительство назначаетъ выборы, но не созываетъ парламента. Многія конституціи указываютъ на косвенное разрѣшеніе этого вопроса: такъ, согласно ст. 5 французскаго конституціоннаго закона 25 февраля 1875 года, пересмотрѣннаго въ 1884 году, новые депутаты въ силу закона сами собираются на десятый день послѣ окончанія выборовъ подъ предсѣдательствомъ старѣйшаго депутата. Если же конституція не содержитъ подобной предупредительной статьи, то сама практика подсказываетъ аналогичное рѣшеніе: ибо выбранный, но не созванный парламентъ такъ или иначе долженъ собраться, и гораздо желательнѣе самочинное собраніе новаго парламента, чѣмъ возвращеніе стараго.

---

[1]) Moniteur du 4, p. 211. „Актъ роспуска сводится къ нулю, если въ немъ не содержится назначенія срока созыва новой палаты“.

[2]) Rossi, Droit Constitutionnel, t. IV, p. 48. Berriat Saint-Prix, Commentaire sur la Charte, p. 315.

Парламентъ, выбранный послѣ роспуска, располагаетъ правомъ на весь законодательный періодъ и не ограниченъ во времени той частью сессіи, которую осталось еще жить распущенному парламенту. Впрочемъ, нѣкоторыя конституціи—какъ напр. шведская—въ специальной статьѣ утверждаютъ противоположное.

Таковы три основныхъ условія, регулирующія правильное и закономѣрное пользованіе правомъ роспуска. Помимо этихъ общихъ и теоретическихъ конституціонныхъ нормъ, конституція каждой страны обставляетъ право роспуска особыми ограниченіями, напр. во Франціи требуется согласіе сената. Но къ этимъ мѣстнымъ условіяхъ мы вернемся впослѣдствіи особо.

ГЛАВА III.

Послѣдствія роспуска.

I. Послѣдствія юридическія.—Прекращеніе полномочій распущеннаго парламента. — Судьба принятыхъ парламентомъ резолюцій, законопроектовъ и судебныхъ актовъ. II. Послѣдствія политическія.—Отношеніе избирателей къ роспуску.—Политическая и судебная отвѣтственность за актъ роспуска.

Роспускъ парламента влечетъ за собой цѣлый рядъ юридическихъ и политическихъ послѣдствій. Подъ первой категоріей, мы разумѣемъ послѣдствія роспуска для самого распускаемаго парламента, его законодательной работы, для судьбы второй палаты и т. д.; какъ политическій актъ, роспускъ есть обращеніе къ народу, и политическіе послѣдствія его для страны всецѣло обусловливаются тѣмъ, какъ реагируетъ народъ на этотъ актъ правительства. Итакъ, разсмотримъ отдѣльно какъ тѣ, такъ и другіе результаты роспуска.

I.

Съ момента опубликованія роспуска законодательное собраніе теряетъ свою конституціонную власть, а депутаты освобождаются отъ своихъ полномочій; первое превращается въ простое собраніе, а вторые въ простыхъ смертныхъ. Если въ это время происходитъ сессія парламента, предсѣдатель его долженъ тотчасъ же закрыть засѣданіе и удалиться; если же депутаты продолжаютъ оставаться въ залѣ засѣданій, они являются тамъ лишь частными людьми.

Этотъ принципъ освященъ авторитетомъ теоретиковъ конституціоннаго права и многими прецедентами. „Если во время обнародованія королевскаго указа о роспускѣ происходитъ засѣданіе

палаты,—говоритъ Rossi,—то законодательное собраніе должно тотчасъ же разойтись, ибо оно перестало быть органомъ государственной власти".—„Вслѣдствіе роспуска,—читаемъ мы у Laband'a,—власть, которою облечены были депутаты, прекращается, иначе говоря истекаетъ срокъ ихъ полномочій. Роспускъ можетъ имѣть мѣсто и во время перерыва въ занятіяхъ рейхстага, но если послѣдній засѣдаетъ, то необходимымъ слѣдствіемъ роспуска ipso jure является закрытіе сессіи, ибо члены рейхстага перестаютъ существовать съ момента роспуска и до новыхъ выборовъ" [1]). Совершенно справедливо приравниваютъ роспускъ—гражданской смерти парламента.

Изъ этого принципа вытекаетъ цѣлый рядъ послѣдствій: съ появленіемъ указа о роспускѣ депутаты перестаютъ пользоваться преимуществами своего привилегированнаго положенія [2]); собираясь вмѣстѣ, они составляютъ не законодательную палату, а простое народное собраніе, подчиненное дѣйствующимъ законамъ о собраніяхъ; оскорбленіе, нанесенное этому собранію, не считается болѣе оскорбленіемъ должностныхъ лицъ; за мысли, высказанныя въ рѣчи съ трибуны, депутатъ можетъ быть привлеченъ къ отвѣтственности; наконецъ, за совершеніе какого-либо проступка депутатъ подлежитъ общему уголовному судопроизводству безъ предварительнаго разрѣшенія парламента, котораго уже не существуетъ.

Эти истины кажутся очевидными и однако ихъ оспаривалъ германскій, довольно серьезный, юристъ Тудихумъ, который утверждалъ, что рейхстагъ, несмотря на роспускъ, можетъ еще собраться:

„Могутъ произойти такія событія, когда самые интересы государства потребуютъ того, чтобы, несмотря на назначенные выборы, рейхстагъ вернулся бы къ своимъ функціямъ; неизбѣжная война, революція или другія событія подобной же важности могутъ вызвать необходимость въ народномъ представительствѣ еще раньше, чѣмъ будутъ произведены новые выборы. Ни одна статья конституціи, ни одинъ принципъ не запрещаютъ намъ разсматривать депутатовъ распущеннаго рейхстага, какъ временно обле-

---

[1]) D-r Paul Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reichs, 2-e ed., II, p. 319.

[2]) Rossi, loc. cit., p. 44.

ченныхъ своимъ званіемъ, и вновь созвать ихъ на работу для блага государства“ [1]).

Эта теорія, построенная на чисто практическомъ соображеніи, противорѣчитъ основнымъ принципамъ и не можетъ быть пріемлема. Вотъ почему ее столь категорически отвергъ Seydel [2]). Распустить рейхстагъ—это значитъ лишить его полномочій рейхстага и отнять у его членовъ ихъ депутатское званіе; вернуть его обратно депутатамъ—это уже во власти не правительства, а самого народа. „Одно изъ двухъ: или рейхстагъ распущенъ и пересталъ существовать, или онъ не распущенъ; такова альтернатива, третьяго рѣшенія быть не можетъ. Тудихумъ (Thudichum) желаетъ того, чтобы законныя послѣдствія роспуска вступили въ силу лишь послѣ окончанія выборовъ, но въ этомъ заключается внутреннее противорѣчіе, такъ какъ рейхстагъ, который можетъ еще быть собранъ, не распущенъ, а распущенный рейхстагъ не можетъ быть созванъ, подобно тому, какъ покойникъ не можетъ быть воскрешенъ“. И намъ остается лишь расписаться подъ этой аргументаціей.

Этой точкѣ зрѣнія осталась вѣрна Бельгія, когда въ іюлѣ 1870 года распущены были обѣ палаты, а черезъ нѣсколько дней послѣ этого вспыхнула война между Франціей и Германіей. Казалось, роспускъ и всѣ волненія избирательной кампаніи могли бы представить опасность для страны при подобныхъ условіяхъ. И совѣтъ министровъ устроилъ совѣщаніе по поводу того, чтобы взять обратно указъ о роспускѣ, но, въ концѣ концовъ, рѣшилъ остаться вѣрнымъ точному смыслу закона и удержать роспускъ въ законной силѣ, послѣ чего выборы прошли безъ всякихъ инцидентовъ.

Надо, впрочемъ, прибавить, что нѣкоторыя конституціи допускаютъ возобновленіе функцій распущеннаго собранія, если послѣ роспуска и до начала выборовъ скончается глава государства или мѣсто его останется вакантнымъ [3]). Но это не общая норма, а чисто спеціальная и чрезвычайная мѣра.

* * *

---

[1]) Thudichum, Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes, p. I.

[2]) Seydel, Commentär zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich 2-e ed. p. 205. L. von Rönne, Das Staatsrecht des deut. Reichs, t. I, p. 264.,

[3]) См. выше, стр. 34, гл. IX.

До роспуска, передъ парламентомъ—какъ на очереди дня, такъ и въ комиссіяхъ—стоялъ цѣлый рядъ вопросовъ и предложеній, законопроектовъ и петицій; но роспускъ сметаетъ всю эту законодательную работу его; причины этой ликвидаціи двоякаго, юридическаго и политическаго характера. „Прежде всего возникаетъ юридическій вопросъ, какимъ образомъ новое законодательное собраніе можетъ получить въ наслѣдство работу, прерванную съ уходомъ прошлаго собранія? Если дѣло идетъ о законопроектахъ, которые были сданы въ комиссіи для разсмотрѣнія и не вышли еще изъ этой стадіи, то пришлось бы пополнить эти комиссіи, потому что послѣ вердикта избирателей многіе члены могутъ оказаться изъятыми изъ нихъ; но какъ пополнить эти комиссіи? Члены комиссіи или, такъ называемые, комиссары избираются отъ отдѣлами, а послѣдніе исчезаютъ вмѣстѣ съ распущенной палатой. Если дѣло идетъ о докладѣ комиссіи по какому либо вопросу, то докладчикъ можетъ не имѣть за собой комиссіи и остаться одинъ. Итакъ, юридически невозможно, чтобы законодательное собраніе, собравшееся въ совершенно обновленномъ составѣ, занималось вопросами, не разрѣшенными прошлымъ собраніемъ.—Къ тому же выводу приводятъ и политическія соображенія, такъ какъ весьма нецѣлесообразно загромождать парламентскую арену законопроектами, не соотвѣтствующими болѣе духу новаго большинства.

Этотъ выводъ, сдѣланный спеціально относительно французской палаты, приложимъ ко всѣмъ законодательнымъ собраніямъ—внѣ времени и мѣста. Когда собирается новая палата,—передъ ней должна быть tabula rasa; въ ея порядкѣ дня не должно оставаться ни одного дѣла, внесеннаго въ прошлую палату.

При двухпалатной системѣ возникаетъ еще другая гипотеза: можетъ быть распущена лишь одна изъ двухъ палатъ; тогда является вопросъ, какъ быть съ тѣми предложеніями и законопроектами, которые прошли черезъ первую палату, но еще не приняты второй палатой? Получатъ ли они юридическую силу закона, если ихъ утвердитъ эта верхняя, оставшаяся въ живыхъ палата, или необходимо внести ихъ на обсужденіе вновь выбранной, низшей палаты?

Этотъ практическій вопросъ былъ предметомъ весьма частыхъ преній и получалъ разнообразное рѣшеніе.

Прежде всего нужно оговориться, что мы не имѣемъ здѣсь въ

[1]) Pierre, письмо къ Greffier, предсѣдателю бельгійской палаты.

виду тѣхъ странъ, гдѣ уже одно закрытіе сессіи парламента влечетъ за собой полное устраненіе всѣхъ законопроектовъ, которые еще не успѣли быть принятыми обѣими палатами. Эта система, господствовавшая во Франціи при реставраціи и сохранившаяся до сихъ поръ въ Англіи, ускоряетъ темпъ законодательной работы и сметаетъ съ пути всѣ черезчуръ медленно умирающіе проекты законовъ, но все же эти преимущества далеко не искупаютъ собой ея недостатковъ: она затрудняетъ всякое серьезное и требующее продолжительнаго времени обсужденіе вопроса, заставляетъ принимать въ концѣ сессіи рядъ поспѣшныхъ и стремительныхъ рѣшеній; такая система возможна лишь при строго дисциплинированномъ большинствѣ, управляемомъ энергичнымъ и активнымъ правительствомъ. Вотъ почему французская палата, убѣдившись въ ея отрицательныхъ свойствахъ, постановила закономъ 31 декабря 1832 года, что „законодательная работа, начатая въ одной сессіи, можетъ быть возобновлена въ слѣдующей сессіи въ томъ самомъ состояніи, въ какомъ была прервана“. Что же касается Англіи, то здѣсь эта система является однимъ изъ пережитковъ старыхъ конституціонныхъ традицій, номинально продолжающихъ еще существовать: обѣ палаты суть лишь совѣщательные органы при коронѣ; онѣ могутъ высказывать свое мнѣніе и утверждать законы, лишь когда корона созываетъ ихъ и предоставляетъ имъ слово; когда же монархъ закрываетъ сессію, распуская парламентъ на каникулы, то вмѣстѣ съ тѣмъ должны исчезнуть всѣ плоды его законодательной работы, если только они не утверждены обѣими палатами [1])...

Послѣ этой оговорки, обратимся къ другимъ странамъ и посмотримъ, какова юридическая цѣнность предложеній и законопроектовъ, вотированныхъ распущенной палатой.

Весьма часто, исходя изъ абстрактно-правовой точки зрѣнія, за ними отрицали всякую силу. Такъ было во время іюльской монархіи во Франціи и еще недавно въ Бельгіи. Законъ—говорили сторонники этой теоріи—является результатомъ соглашенія двухъ палатъ, одобреннымъ короной (въ тѣхъ странахъ, гдѣ существуетъ право королевской санкціи). До тѣхъ поръ, пока такого соглашенія не произошло,—проектъ закона не претворяется въ законъ; если одна изъ палатъ прекращаетъ существованіе, то

[1]) Esmein, Elements de droit constitutionnel, p. 756.

вмѣстѣ съ нею умираютъ и ея проекты, подобно тому, какъ со смертью отдѣльнаго человѣка умираютъ и его планы, которые онъ вынашивалъ въ себѣ. „Законодательная власть можетъ функціонировать только какъ совокупность палаты депутатовъ и сената, сосуществующихъ и работающихъ вмѣстѣ. Законъ есть продуктъ ихъ общихъ трудовъ; только санкція двухъ существующихъ въ настоящее время палатъ даетъ ему жизнь. Поэтому роспускъ одной палаты влечетъ за собой гибель всѣхъ ея трудовъ, и ни одно предложеніе, внесенное въ нее, ни одинъ вотумъ ея не имѣетъ больше никакой законотворческой силы“ [1]).

Даже не вдаваясь въ юридическій анализъ этой теоріи, мы не можемъ не замѣтить всѣхъ ея глубокихъ практическихъ недостатковъ. Въ самомъ дѣлѣ: указъ о роспускѣ парламента сводитъ къ нулю всю работу комиссій, всѣ доклады, всѣ результаты долгихъ парламентскихъ преній и уноситъ съ собой всѣ законопроекты, которые были выдвинуты самою жизнью, въ тотъ самый моментъ, когда они готовы были перейти въ послѣднюю стадію развитія; въ результатѣ приходится начинать всю работу сначала, что—при медленности парламентскаго механизма—весьма часто равносильно окончательному погребенію многихъ полезныхъ начинаній.

Вотъ почему парламентская практика нерѣдко всѣми правдами и неправдами старалась уменьшить недостатки этой теоріи. Такъ, послѣ роспуска во Франціи въ 1877 году, проведено было различіе между законопроектами, внесенными правительствомъ и вотированными по иниціативѣ самого парламента: дѣйствіе роспуска распространялось только на послѣднихъ, которые и были сняты съ очереди дня, наоборотъ, правительственные законопроекты поступили въ сенатъ, въ качествѣ таковыхъ, которые были вручены ему правительственнымъ указомъ и только имъ же и могли быть взяты обратно. Но эта классификація совершенно противорѣчила принципу равноцѣнности правительственной и парламентской иниціативы. „Президенту республики принадлежитъ иниціатива внесенія законовъ наравнѣ съ членами обѣихъ палатъ“, гласитъ

---

1) См. рѣчи Caillend'a и Delsol'a въ сенатѣ отъ 26 ноября 1877 и 18 нояб. 1887 года. Мы касаемся лишь вкратцѣ этого вопроса который подробнѣе разработанъ у Codin'a. См. докладъ въ сенатѣ отъ 6 ноября 1894 года. Journal officiel 5 и 7 января 1895 года, Documents parlementaires, p. 281 и слѣд.

конституція 1875 года, и ничто не даетъ преимущества правительственнымъ законопроектамъ надъ парламентской иниціативой.

Вскорѣ принципу ликвидаціи нанесенъ былъ новый ударъ. Сенатъ постановилъ, что лишь тѣ законопроекты окончательно снимаются съ очереди дня, которые въ моментъ роспуска еще находились на предварительномъ разсмотрѣніи комиссій; а законопроекты, уже бывшіе предметомъ доклада, поступаютъ въ сенатъ. Затѣмъ право пережить роспускъ присвоено было тѣмъ законопроектамъ, которые уже разъ были вотированы сенатомъ и возвращены ему для поправокъ. Наконецъ, палата депутатовъ утвердила порядокъ, на основаніи котораго сорокъ депутатовъ имѣли право требовать сдачи въ сенатъ проектъ закона, вотированный распущенной или обновленной палатой [2]). Но какъ можетъ требованіе сорока депутатовъ воскресить проектъ, похороненный роспускомъ,—на это трудно было дать формально-юридическій отвѣтъ и приходилось ограничиваться констатированіемъ факта; предсѣдатель объявляетъ о сдачѣ стараго законопроекта въ сенатъ въ общемъ засѣданіи палаты, и если ни одинъ депутатъ не опротестуетъ ее, то это значитъ, что вся палата цѣликомъ присоединяется къ предложенію сорока членовъ.

Этотъ рядъ отступленій и уловокъ обнаружилъ всю несостоятельность выше изложенной теоріи и заставилъ отказаться отъ нея. Это и сдѣлалъ сенатъ въ 1894 году [3]), послѣ обсужденія этого вопроса въ спеціальной комиссіи, составленной изъ такихъ юристовъ, какъ Le Royer, Mazcou, Floquet, и блестящаго доклада Godin'a. Отнынѣ введенъ былъ новый и совершенно противоположный принципъ: паденіе палаты депутатовъ не должно влечь за собой ликвидаціи всѣхъ законодательныхъ мѣръ, вотированныхъ ею; они должны поступать на разсмотрѣніе и утвержденіе сената даже въ случаѣ полнаго обновленія палаты. Такимъ образомъ, выдвинута была новая юридическая теорія, согласно которой законодательная работа не идетъ на смарку вмѣстѣ съ роспускомъ собранія, а, наоборотъ, переживаетъ его самого.

---

[1]) Засѣданіе 28 октября 1881 года. Въ оправданіе этого различія приводилось то соображеніе, что законъ можетъ считаться вотированнымъ съ того дня, когда работа комиссіи подготовила работу сената; quid juris?

[2]) Засѣданіе 22 іюня 1893 г.

[3]) Засѣданіе 10 дек. 1894 г.

Противъ этой новой точки зрѣнія приводились три возраженія. Прежде всего указывалось на то, что для того, чтобы законъ имѣлъ силу, необходима наличность общей воли обѣихъ палатъ, а, стало быть,—ихъ сосуществованіе. Но, какъ совершенно вѣрно замѣчаютъ многіе [1]), къ государственно-правовымъ вопросамъ слѣдуетъ прилагать принципы не частнаго, а государственнаго права, а однимъ изъ принциповъ послѣдняго является то общее правило, что всякій актъ государственнаго чиновника переживаетъ своего автора, т. е. сохраняетъ силу и послѣ ухода его; такъ, административная мѣра префекта или обвинительный актъ прокурора республики продолжаютъ существовать и послѣ паденія или отставки этихъ лицъ. Не долженъ ли тотъ же самый порядокъ распространяться и на государственныя мѣропріятія, исходящія отъ юридическаго лица—палаты депутатовъ? Наконецъ, ни одна статья конституціи не требуетъ совмѣстнаго и одновременнаго вотума обѣихъ палатъ; въ принципѣ вотумъ каждой изъ нихъ считается окончательнымъ и неизмѣннымъ. На какомъ же основаніи лишать его этого характера?

Далѣе, противники новой теоріи указываютъ на возможность того, что новая палата окажется проникнутой совершенно инымъ духомъ, чѣмъ старая; дѣйствительно, вполнѣ возможно, что новые выборы дадутъ палату съ совершенно иной группировкой политическихъ партій, при которой старые законопроекты не могли бы пройти. Итакъ, допустимо ли въ такомъ случаѣ, чтобы сенатъ санкціонировалъ законопроекты старой палаты, совершенно несоотвѣтствующіе настроенію новаго законодательнаго собранія? Brisson'у удалось найти средство противъ этой опасности, которое заключается въ правѣ президента республики ставить на новое обсужденіе парламента всякій проектъ закона. Такимъ образомъ, кабинетъ, отражающій на себѣ духъ палаты, всегда можетъ просить президента о примѣненіи его прерогативы, вслѣдствіе чего новая палата будетъ имѣть возможность высказаться по этому поводу.

Намъ остается разобрать послѣднее возраженіе. Накопленіе старыхъ законопроектовъ, вотированныхъ распущенной палатой, загромождаетъ парламентскую дѣятельность и черезъ двадцать лѣтъ порядокъ дня сената оказался бы (совершенно) безконечнымъ; наоборотъ система ликвидаціи парламентскихъ актовъ

---

[1]) Esmein, loc. cit., p. 751.

распущенной палаты (système de la caducite) очищаетъ порядокъ дня сената отъ устарѣлыхъ законопроектовъ. Но этотъ аргументъ совершенно не достигаетъ цѣли: указанное неудобство легко устранимо при помощи хорошей организаціи парламентской работы.

Разобравъ всѣ возраженія, мы видимъ что (système de la survivance) система „переживанія" парламентскихъ актовъ распущенной палаты не противорѣчитъ ни одному принципу конституціоннаго права; что преимущества перевѣшиваютъ ея недостатки. Вотъ почему рѣшеніе, принятое сенатомъ 10 декабря 1894 года, получило всеобщее признаніе [1]).

Почти въ то же самое время въ томъ же смыслѣ высказался и бельгійскій парламентъ. До тѣхъ поръ и тамъ роспускъ законодательнаго собранія уносилъ съ собой всѣ вотированные имъ проекты законовъ. Но глубокіе недостатки этой системы заставили ее уступить мѣсто новому порядку вещей. По закону 1 іюля 1893 года, въ случаѣ одновременнаго роспуска нижней и верхней палаты, въ каждую изъ новыхъ палатъ поступаютъ законопроекты, вотированные до роспуска другою. Въ случаѣ же роспуска одной изъ палатъ, въ новую нижнюю палату возвращаются законопроекты, принятые еще до роспуска верхней палатой, а въ эту послѣднюю поступаютъ проекты, вотированные распущеннымъ собраніемъ. Но роспускъ влечетъ за собой окончательное снятіе съ порядка дня тѣхъ законодательныхъ актовъ, которые еще не были вотированы распущенной палатой.

Въ огромномъ большинствѣ конституціонныхъ государствъ съ парламентскимъ правленіемъ, роспускъ нижней палаты по закону влечетъ за собой отсрочку засѣданій верхней палаты. Цѣль этой мѣры—избѣжать того, чтобы исполнительная власть, отдѣлавшись отъ демократической части народнаго представительства, не стала бы господствовать, опираясь на консервативную верхнюю палату. Неоднократно и, въ частности, въ Бельгіи подымался вопросъ о томъ, каковъ юридическій характеръ этой отсрочки. Нѣкоторые юристы утверждаютъ, что она равносильна закрытію сессіи, „такъ какъ сессія обѣихъ палатъ едина, и одна палата не можетъ засѣдать безъ другой"; вслѣдствіе этого—говорятъ они—при открытіи новаго парламента верхняя палата

---

[1]) Засѣданіе палаты депутатовъ 21 іюля 1885 года.

должна выбрать новаго предсѣдателя и президіумъ. Но на это возражаютъ, что „запрещеніе засѣданій верхней палаты, вызванное данными обстоятельствами, вовсе не обусловливаетъ закрытія сессіи ея, и нѣтъ основанія требовать отъ палаты, которой не коснулся роспускъ, переизбранія своего президіума“ [1]).

Совершенно новый и особый вопросъ возникаетъ въ тѣхъ странахъ, гдѣ низшая палата облечена правомъ привлекать къ отвѣтственности должностныхъ лицъ, а верхняя—творить судъ надъ ними: какова будетъ судьба обвинительнаго акта въ случаѣ роспуска верхней палаты, т. е. верховнаго суда? Если она еще не произнесла приговора, то должно ли судебное преслѣдованіе прекратиться вмѣстѣ съ роспускомъ возбудившей обвиненіе нижней палаты? Прецеденты, бывшіе въ англійской парламентской практикѣ, доказываютъ противное: со времени случая Warren Hastings судебное преслѣдованіе, возбужденное палатой общинъ, переживало роспускъ парламента; этотъ принципъ былъ освященъ снова въ концѣ XVIII вѣка, послѣ поучительной рѣчи Питта. „Нельзя защищать того — говоритъ по этому поводу Erskine May,—чтобы виновные были освобождены отъ всякой отвѣтственности волею министровъ, которые сами могутъ быть заинтересованы въ ихъ преступленіи; было бы несправедливо даже по отношенію къ самимъ обвиняемымъ, чтобы судебное преслѣдованіе о нихъ было прекращено раньше, чѣмъ будетъ произнесенъ приговоръ... Итакъ, судебное дѣло, разбираемое палатой пэровъ, должно быть in statu quo продолжено и въ слѣдующей сессіи“ [2]).

Кромѣ того, верхняя палата, собравшаяся въ качествѣ верховнаго суда, съ формально-юридической точки зрѣнія не является политическимъ органомъ и потому можетъ засѣдать внѣ парламентской сессіи и даже въ то время, когда парламентъ распущенъ.

Таковы юридическія послѣдствія роспуска; кромѣ того, многія конституціи предусматриваютъ спеціальныя условія, ограничивающія полномочія правительства послѣ роспуска,—его право вводить военное положеніе, открывать кредитъ и т. п. Въ своемъ мѣстѣ мы вернемся къ этимъ мѣрамъ.

---

[1]) Thonissen, La constitution belge, p. 322.

[2]) Erskine May, Histoire parlementaire, t. II, p. 94; Jefferson, Manuel de droit parlementaire, p. 181.

II.

Политическія послѣдствія роспуска зависятъ прежде всего отъ того, какъ реагируетъ страна на этотъ актъ правительства. Мы уже говорили, что политически роспускъ представляетъ опросъ страны, обращеніе къ избирателямъ; въ ихъ руки переходитъ разрѣшеніе спорнаго вопроса, передъ ними конкурируютъ различныя политическія партіи, излагая свою программу дѣйствій, и имъ принадлежитъ своимъ вотумомъ сказать послѣднее слово.

Если этотъ приговоръ благопріятенъ для кабинета, стоящаго у власти, онъ сохраняетъ свои функціи, а его противникамъ остается лишь склониться передъ рѣшеніемъ народа—правда, быть можетъ, съ тѣмъ, чтобы продолжать борьбу, но уже по другимъ вопросамъ. Если же министерство окажется въ меньшинствѣ, оно должно немедленно удалиться и уступить мѣсто своимъ счастливымъ соперникамъ.

Ясность положенія—таково первое преимущество, достигаемое роспускомъ. Правда, можно привести много примѣровъ, когда роспускъ давалъ лишь неопредѣленные и туманные результаты и приносилъ едва замѣтное улучшеніе застарѣлой болѣзни страны. Таковы были роспуски, вызванные раздробленіемъ партій въ парламентѣ и показавшіе лишь, что парламентъ является отраженіемъ политическаго состоянія самой страны. Но въ общемъ и цѣломъ, какъ показываетъ парламентская исторія разныхъ государствъ, въ большинствѣ случаевъ роспуски давали ясные, опредѣленные и безспорные результаты.

Нерѣдко сложные вопросы упрощались въ между-партійной борьбѣ и страна сама подсказывала ихъ рѣшеніе.

Въ окончательномъ и безповоротномъ характерѣ этого рѣшенія избирателей заключается весьма положительная сторона роспуска. Раньше каждая изъ партій могла добиваться господства въ парламентѣ, считая себя большинствомъ въ странѣ. Теперь, послѣ роспуска и переизбранія депутатовъ, такимъ иллюзіямъ больше нѣтъ мѣста: безпощадно-откровенныя цифры не оставляютъ сомнѣній! Въ Англіи побитый на выборахъ министръ даже не дожидается открытія парламента и тотчасъ же представляетъ портфель одержавшей побѣду партіи. И въ самомъ дѣлѣ: приговоръ безповоротенъ; къ кому же обращаться съ кассаціонной жалобой? къ избирателямъ? Но „вторичный роспускъ

означалъ бы только вторичное появленіе министерства на скамьѣ подсудимыхъ передъ тѣмъ же судомъ. Каждый юристъ безнадежно пожалъ бы плечами при видѣ столь нелѣпой процедуры". Страна сказала свое слово и остается подчиниться или удалиться (se soumettre ou se démettre); роспускъ нельзя исправить роспускомъ.

Если же результаты выборовъ могутъ даватъ поводъ къ нѣкоторымъ сомнѣніямъ, то новая палата, передъ которой отвѣтственъ за свою политику министръ, скоро найдетъ случай вотировать ему недовѣріе и тогда ясно опредѣлится парламентское большинство.

Но, какъ извѣстно, наряду съ политической отвѣтственностью исполнительной власти, существуетъ судебная отвѣтственность ея за незаконное пользованіе своими полномочіями. На какой же органъ исполнительной власти падаетъ судебная отвѣтственность за актъ роспуска, если онъ былъ незакономѣренъ? Казалось бы, двухъ отвѣтовъ быть не можетъ: отвѣтственнымъ является министерство, которое рѣшилось на эту мѣру, предложило ее главѣ государства и скрѣпило своею подписью указъ о роспускѣ. Однако, еще въ эпоху реставраціи во Франціи появилось юридическое направленіе,—перешедшее потомъ въ Италію,—которое оспаривало эту истину и стремилось освободить министерство отъ всякой отвѣтственности за роспускъ. Есть цѣлый рядъ актовъ,—говорятъ представители этого направленія,—которые по самому „существу" своему являются неотъемлемыми функціями главы государства и не могутъ принадлежать никому другому; таковы права назначать министровъ, созывать парламентъ, распускать палату депутатовъ и—въ конституціонныхъ монархіяхъ—санкціонировать законы. Эти акты представляютъ личныя прерогативы „правящей, сдерживающей и безотвѣтственной—власти" [1]), главы государства. Наоборотъ, другіе акты лишь „по природѣ" своей могутъ быть отнесены къ аттрибутамъ верховной власти и могутъ исходить и отъ другихъ лицъ; таковы: объявленіе войны, заключеніе союзнаго, мирнаго или торговаго договора, назначеніе на административныя и судебныя должности и т. д. „На этомъ различіи и построена теорія министерской отвѣтственности. Министерство не отвѣтственно за тѣ дѣйствія, которыя по существу своему являются прерогативой короны, но оно отвѣтственно за всѣ остальныя" [2]).

---

[1]) Comte de Lanjuinais, Constitution de la nation fransaise, t. 1, p. 198.
[2]) Замѣтка Brusa, o Casanov'ѣ, Dritto Costituzionale, t. II, p. 39.

Итакъ, заключаютъ сторонники этой теоріи, право роспуска, въ сущности, принадлежитъ не министерству, а главѣ государства, какъ таковому. Но послѣдній безотвѣтственъ, а первое не можетъ отвѣчать за совершенный не имъ актъ.

Все это разсужденіе основано на совершенно произвольной классификаціи и противорѣчитъ основнымъ принципамъ конституціоннаго права. Къ чему вся эта теорія „по существу" или „по природѣ" принадлежащихъ главѣ государства функцій? И какъ, на основаніи такого критерія, опредѣлить, какіе акты верховной власти относятся къ первой, а какіе ко второй категоріи? Мы вступаемъ здѣсь уже въ область произвола и фантазіи... Основной и непоколебимый принципъ парламентаризма заключается въ слѣдующемъ: глава государства безотвѣтственъ—за исключеніемъ, случая государственной измѣны; министры, напротивъ того-отвѣтственны за свою политику передъ народнымъ представит ельствомъ и за нарушеніе конституціи передъ верховнымъ судомъ. Ни одинъ актъ монарха или президента (въ парламентской республикѣ) не имѣетъ силы закона, если онъ не скрѣпленъ подписью министра, который тѣмъ самымъ беретъ на себя политическую и судебную отвѣтственность за данный актъ. Такова сущность парламентскаго образа правленія. Но не исполнить конституціонныя условія, регулирующія закономѣрный роспускъ—въ особенности условія, касающіяся срока созыва избирателей и новаго парламента,—это значитъ для министерства открыто нарушить конституцію; это значитъ совершить дѣйствіе, влекущее за собой судебную отвѣтственность.

Такова здравая политическая доктрина, которая и была положена въ основу знаменитаго судебнаго процесса министровъ Карла X въ 1830 году. Bérenger въ своемъ докладѣ въ палатѣ депутатовъ и Persil въ своей обвинительной рѣчи въ палатѣ пэровъ указали, въ качествѣ главныхъ пунктовъ обвиненія, на незаконное желаніе этихъ министровъ „отмѣнить выборы, прибѣгнувъ къ роспуску еще не успѣвшей конституироваться, еще не рожденной палаты", и ни одинъ изъ защитниковъ не рѣшился сложить отвѣтственность съ министровъ на короля [2]).

---

[1]) Moniteur univserel, 1830, IV-me trimestre, p. 1755

[2]) Въ томъ же смыслѣ составленъ былъ докладъ Brisson'a въ комиссіи по разслѣдованію „событія 16 мая". Докладчикъ потребовалъ обвиненія въ незаконномъ роспускѣ; палата не согласилась съ его мнѣніемъ „изъ чисто политическихъ соображеній".

Такимъ образомъ, критикуемая нами теорія не только построена на фантастической классификаціи, но и кореннымъ образомъ противорѣчитъ принципамъ парламентаризма.

Итакъ, резюмируя все сказанное, мы видимъ что однимъ изъ политическихъ результатовъ роспуска является привлеченіе къ судебной отвѣтственности министерства, которое вызвало или санкціонировало своею подписью этотъ актъ.

ГЛАВА IV.

Исторія права роспуска во Франціи

1789 — 1814.

I. Традиціи стараго порядка. — II. Республиканскія конституціи. — III. Консульство и имперія.

I.

Глубочайшее зло, отъ котораго страдала Франція стараго порядка, была нераздѣльность власти, т. е. соединеніе всѣхъ трехъ органовъ государственной власти въ рукахъ одного и того же лица—короля.

Теорія абсолютной и полицейской монархіи чрезвычайно стара—ея происхожденіе восходитъ еще къ меровингамъ и каролингамъ. Но съ развитіемъ феодализма первоначальное самодержавіе раздробилось и лишь путемъ цѣлаго ряда долгихъ усилій французскимъ королямъ удалось возстановить свою самодержавную власть. Вѣкъ за вѣкомъ они расширяли свои владѣнія, вытѣсняли феодальную знать и съ равнымъ упорствомъ подчиняли себѣ низшее дворянство, церковь и города, пока, наконецъ, ихъ самодержавіе не простерлось надъ всѣми жителями Франціи. Въ то же время развитіе королевской юрисдикціи вытѣсняло феодальное судопроизводство; правда, послѣднее продолжало существовать юридически, но его компетенція все болѣе и болѣе суживалась и общее гражданское право уступало мѣсто королевской юстиціи. Тотъ же самый процессъ происходилъ и въ сферѣ законодательной власти—узурпируя привилегіи феодальныхъ сеньоровъ, корона присвоила себѣ право издавать законы [1]).

---

[1]) Esmein, Cours d'histoire du droit francais, p. 327, 341, 465.

Классическія формулы Людовика XIV: „государство—это я“ и Людовика XVI „законодательная власть воплощается въ лицѣ монарха безраздѣльно и независимо“—только выразили ходячую политическую доктрину и констатировали фактическое положеніе вещей: сосредоточеніе всей полноты государственной власти въ рукахъ короля. Незамѣтно присваивая себѣ всѣ государственныя функціи, абсолютный монархъ очутился такимъ образомъ передъ лицомъ колоссальной задачи, превышающей человѣческія силы [1]).

Напрасно генеральные штаты (сословія) боролись за то, чтобы отвоевать себѣ хотя бы частицу этого всемогущества, — король никогда не хотѣлъ видѣть въ нихъ что-либо большее, чѣмъ „семейный совѣтъ, котораго онъ былъ главою“, и попрежнему сохранялъ за собою свое „абсолютное право судить о томъ, безполезно или необходимо ихъ собраніе, созывать и роспускать ихъ“.

Дважды—въ XIV и XVI вѣкахъ—штаты (сословія) сдѣлали попытку превратиться изъ совѣщательнаго учрежденія въ законодательное; они поняли, что первый шагъ на этомъ пути—это періодичность и регулярность сроковъ созыва, и съ этого момента начался рядъ протестовъ противъ преждевременнаго и внезапнаго закрытія ихъ засѣданій. Въ 1357 году депутаты потребовали уже четырехъ сессій въ году, т. е. періодичности, въ результатѣ которой авторитетъ штатовъ долженъ былъ стать выше воли дофина; и корона, отчасти изъ страха, отчасти изъ финансовой нужды, дала обѣщаніе, для того, чтобы вскорѣ взять его обратно [2]). Въ 1560 году въ Орлеанѣ штаты ходатайствовали о томъ, чтобы одновременно съ роспускомъ имъ указывали мѣсто ихъ будущаго собранія, дабы они могли собраться тамъ, „не дожидаясь спеціальнаго указа его величества и несмотря ни на какія чрезвычайныя обстоятельства—войну или что-либо другое“ [3]), а въ Понтуазѣ депутаты снова заявили протестъ противъ поспѣшнаго роспуска.

Всѣ эти притязанія сословій разбивались о непреодолимую силу косности самодержавія, и корона, попрежнему, въ качествѣ „верховнаго судьи всѣхъ ходатайствъ и жалобъ“, продолжала созывать и отзывать депутатовъ согласно „своему доброму желанію“. Въ 1588 году въ собраніи генеральныхъ штатовъ въ

---

[1]) Рѣчь Ламуаньона, государственнаго канцлера Франціи, въ королевскомъ засѣданіи 19 ноября 1787 года.

[2]) Picot, Histoire des Etats Généraux, t. I, p. 63.

[3]) Picot, ibid., t. II, p. 75.

Блуа, ораторъ средняго сословія, съ горечью указывалъ на то, что „собраніе генеральныхъ штатовъ происходило въ 1576 году, между тѣмъ какъ представленія (le cahier) трехъ сословій были разсмотрѣны лишь три или четыре года спустя“ [1]).

Послѣдніе генеральные штаты были разогнаны съ такимъ пренебреженіемъ ко всякой конституціонной формѣ, которое ясно обнаружило все отношеніе правительства къ нимъ. 12 февраля 1615 года Марія Медичи обѣщала не распускать ихъ на томъ условіи, что не будетъ поднятъ ни одинъ новый вопросъ; 25 февраля, на другой день послѣ торжественнаго засѣданія, на которомъ короля просили дать „скорый и милостивый отвѣтъ“ на представленія сословій, депутаты нашли запертыми двери монастыря св. Августина, гдѣ засѣдали штаты, а изъ залы засѣданій было вынесено все—вплоть до скамеекъ, до такой степени дворъ опасался общаго собранія [2]).

Итакъ, всѣ усилія штатовъ оказывались тщетными; нѣсколько болѣе успѣшныя попытки въ этомъ направленіи были сдѣланы парижскимъ судебнымъ парламентомъ. Онъ имѣлъ то преимущество передъ штатами, что былъ постояннымъ и несмѣняемымъ учрежденіемъ, которое король не могъ распустить по своему усмотрѣнію. Въ дѣйствительности этотъ парламентъ былъ судебнымъ учрежденіемъ, но этимъ не исчерпывалась его роль. Отъ старинной curia regis онъ унаслѣдовалъ званіе королевскаго совѣта и до конца XVIII вѣка совмѣщалъ въ себѣ оба элемента старой сессіи, будучи одновременно судебнымъ органомъ и политическимъ совѣтомъ [3]). Имѣя право подавать совѣты коронѣ, онъ сталъ обращаться къ ней съ запросами и наставленіями; имѣя право регистрировать королевскіе указы, онъ старался использовать его въ цѣляхъ дѣйствительнаго контроля и превратить его въ право обсужденія и неутвержденія королевскихъ мѣръ. Если бы онъ добился права вносить въ нихъ поправки—это было бы равносильно превращенію королевскаго указа въ простое предложеніе закона; корона во-время поняла опасность и стала энергично бороться противъ подобной узурпаціи. Когда парламентъ оказывалъ черезчуръ упорное сопротивленіе, король въ спеціальномъ посланіи приказывалъ ему зарегистрировать данный указъ [3]); при

---

[1]) Цитировано у Луи-Блана, Histoire de la Révolution francaise, t. I, p. 160.

[2]) Picot, ibid., t. III, p. 405.

[3]) Esmein, Cours d'histoire du droit francais, p. 356, 501.

вторичномъ отказѣ, король не останавливался передъ уничтоженіемъ самого парламента. Наконецъ, въ 1771 году Людовикъ XV, по совѣту канцлера Мапреоп, окончательно роспустилъ его: судьи, члены парламента, были высланы, ихъ дѣла конфискованы, и по инціативѣ Мапреоп на развалинахъ стараго независимаго парламента возникъ новый судебный корпусъ, подъ названіемъ „королевскій совѣтъ", который и просуществовалъ до воцаренія Людовика XVI.

Согласно желанію Тюрго, король сталъ „абсолютнымъ законодателемъ". Но общественное мнѣніе съ каждымъ днемъ все больше и больше возмущалось противъ этого абсолютизма и Монтескье блестяще формулировалъ общую мысль: „если законодательная и исполнительная власть соединены въ одномъ и томъ же лицѣ или учрежденіи, — для свободы нѣтъ мѣста" [1]. Описывая не столько англійскую конституцію, какова она есть, сколько французскую, какова она должна быть [2], Монтескье намѣчаетъ тѣ условія, при которыхъ долженъ происходить созывъ и закрытіе законодательнаго собранія. За исполнительной властью онъ признаетъ право созывать, отсрочивать и роспускать законодательное собраніе, причемъ приводитъ такіе аргументы, которые остались непоколебленными до сихъ поръ, несмотря на протекшія 150 лѣтъ жизни и многочисленныя революціи. „Законодательный корпусъ не можетъ собраться по собственной инціативѣ, потому что его коллективная воля начинается только съ того момента, когда онъ собранъ; болѣе того, если онъ не собирается единодушно (unanimement), то трудно сказать, какая часть его является дѣйствительной законодательной властью—та ли, которая собралась, или наоборотъ, другая. Если бы ему принадлежало право самому отсрочивать свои засѣданія, то могло бы случиться, что онъ никогда не отсрочилъ ихъ, а это было бы опасно въ случаѣ его борьбы въ исполнительной властью. Кромѣ того, бываютъ различные моменты,—болѣе и менѣе удобные для засѣданій законодательнаго корпуса, поэтому инціатива созыва его должна исходить отъ исполнительной власти, регулирующей время созыва и продолжительность сессій сообразно съ данными обстоятельствами [3],

[1]) Montesquieu, Esprit des lois, книга XI, глава VI.

[2]) Saint-Girons, De la sepation des pouvoirs, p. 94.

[3]) Montesquieu, Esprit des lois, книга XI, глава VI, De la Constitution d'Angleterer.

Благодаря могучему вліянію Руссо—эти идеи, эта ненависть къ абсолютизму глубоко проникли въ сердце французской націи. „Общественный Договоръ“ Руссо читался нарасхватъ, „въ немъ революція черпала свои принципы и всю свою политическую фразеологію... онъ былъ, въ извѣстномъ смыслѣ, евангеліемъ своего времени“ [1]). Съ гораздо большей страстью, чѣмъ Монтескье, Руссо возстаетъ противъ абсолютизма: „Когда исполнительная и законодательная власть не отдѣлены другъ отъ друга, происходитъ смѣшеніе закона и исполненія... и государственная власть сама вступаетъ на путь насилій, противъ которыхъ она установлена“ [2]). Но болѣе поверхностный, чѣмъ Монтескье, онъ не пытается точно ограничить права исполнительной власти по отношенію къ созыву и роспуску народнаго представительства.

Нужда въ деньгахъ, давленіе общественнаго мнѣнія и вліяніе Неккера заставили наконецъ Людовика XVI созвать Генеральные Штаты. Наказы, полученные ими отъ провинціальныхъ собраній, вполнѣ точно отражали общее мнѣніе страны. Такъ, духовенство провинціи Аженуа требовало „періодичности созыва Генеральныхъ Штатовъ, установленной соглашеніемъ Короля и націи“; третье сословіе той же провинціи заявляло требованіе о „созывѣ каждыя пять лѣтъ собранія для установленія налоговъ до слѣдующаго созыва“ [3]). Почти всѣ наказы говорили о „непрерывности“ (permanence) Генеральныхъ Штатовъ, подразумѣвая подъ этимъ понятіемъ періодичность сессіи, ихъ регулярную смѣну: депутаты должны были избираться не для одной только сессіи, а на извѣстный періодъ времени и должны были собраться нѣсколько разъ до истеченія срока своихъ полномочій [4]). Почти всѣ наказы высказывались противъ существованія временныхъ комиссій, замѣщающихъ Генерал. Штаты во время перерыва между сессіями, но всѣ онѣ предоставляли коронѣ право созыва, отсрочки и роспуска Генеральныхъ Штатовъ.

---

[1]) Villemain, Tableau de la litterature française au XVIII siècle, t. II, p. 241.

[2]) Rousseau, Contrat social, книга III, глава XVI.

[3]) A. de Mondenard, *Les cahiers de l'Agénois en 1789*, p. 281 *et* suiv.

[4]) „Тѣ блага, которыхъ нація ждетъ отъ собранія Генер. Штатовъ, возможны лишь при непрерывности послѣднихъ, обезпеченной ихъ періодическимъ созывомъ“. *Cahiers du tiers état de l'Agénois*, Mondenard, ibid., p. 334.

Такова была господствующая политическая теорія въ началѣ 1789 года.

II.

Прошло всего нѣсколько недѣль со дня созыва Генеральныхъ Штатовъ, а придворная партія уже убѣждала короля распустить ихъ [1]. Когда же третье сословіе 17 іюля рѣшило объявить себя національнымъ собраніемъ, ужасъ охватилъ два первыхъ сословія. Подъ предлогомъ исправленія зала засѣданій, была сдѣлана попытка запретить собраніе третьяго сословія и низшаго духовенства, но ихъ депутаты, собравшись въ манежѣ для игры въ мячъ, заявили, что король не имѣетъ права распустить ихъ, и торжественно поклялись „не расходиться и собираться повсюду, гдѣ этого потребуютъ обстоятельства, пока не будетъ выработана конституція королевства". Напрасно, въ королевскомъ засѣданіи 23 іюня, Людовикъ XVI отмѣнилъ всѣ рѣшенія третьяго сословія, обѣщалъ реформы, грозилъ распустить Генеральные Штаты, въ случаѣ, если встрѣтитъ какую-либо оппозицію съ ихъ стороны, и самодержавно править королевствомъ; напрасно настаивалъ онъ на своемъ правѣ распустить ихъ по своей доброй волѣ, также какъ онъ ихъ собралъ—въ нѣсколькихъ сильныхъ выраженіяхъ Мирабо указалъ на то, что народъ, „котораго мы являемся уполномоченными, и святость нашей клятвы не позволяетъ намъ разойтись, прежде чѣмъ будетъ выработана конституція!" Когда же маркизъ de Dreux-Brézè принесъ депутатамъ приказъ короля, Мирабо отвѣтилъ ему: „Идите сказать вашему господину, что мы находимся здѣсь по волѣ народа и уйдемъ отсюда, лишь уступая силѣ штыковъ".

Однако, Людовикъ XVI, несмотря на настойчивые совѣты двора, не осмѣлился распустить національное собраніе, а взятіе Бастиліи и ночь 4 августа окончательно упрочили его, и съ конца августа начались дебаты по поводу Конституціи.

Къ этому времени въ національномъ собраніи уже опредѣлились съ достаточной ясностью различныя политическія группы. Одни, какъ Сіесъ, были чистыми конституціоналистами; они хотѣли построить новый режимъ на основѣ раздѣленія властей, не

---

[1]) Duruy, Histoire de France, t. II, p. 536.
[2]) Mignet, Rèvolution francaise, t. I, p. 59.

считаясь ни съ опытомъ, ни съ традиціями прошлаго. Послѣ десятилѣтняго размышленія, Сіесъ выработалъ, наконецъ, планъ [1]) весьма сложнаго конституціоннаго механизма, который и предложилъ въ 1799 году Бонапарту. Другіе,англоманы или монархисты, какъ Мунье, Лалли-Толлендаль, Клермонъ-Тоннеръ, Малуэ, наоборотъ, тщательно изучали англійскій политическій строй, восхищаясь совмѣщеніемъ политической свободы и сильной власти, и черпали свое вдохновеніе изъ англійскихъ парламентскихъ рѣчей и Духа Законовъ. Это были благородные, но книжные умы, и имъ недоставало силы въ дебатахъ и энергіи въ дѣйствіяхъ. Въ отличіе отъ тѣхъ и другихъ, Мирабо и его друзья пришли въ собраніе безъ ясной, заранѣе выработанной точки зрѣнія: всякая идея имъ казалась пріемлемой, если она была практична. Больше всего они боялись „принимать слова за дѣла, фразы за аргументы и мыслить по извѣстному шаблону". Эта политическая безпринципность была источникомъ ихъ независимости и весьма частыхъ шатаній: если не самъ Мирабо, то по крайней мѣрѣ его сторонники зачастую шли просто туда, куда ихъ толкалъ ходъ событій и дебатовъ. Наконецъ, въ собраніи были еще двѣ крайнія группы: правая, весьма урѣзанная эмиграціей, и радикальная, пока еще очень небольшая группа, съ Робеспьеромъ и Петіономъ во главѣ.

14 іюля Собраніе выбрало изъ своей среды комиссію для выработки проекта конституціи, въ которую вошли представители различныхъ оттѣнковъ большинства, но преобладала въ ней умѣренная фракція англомановъ. Докладчикъ Мунье изложилъ общій планъ выработаннаго комиссіей проекта конституціи въ мемуарѣ, озаглавленномъ „Размышленія о формахъ правительства и, главнымъ образомъ, о правительствѣ, нужномъ для Франціи, предлагаемыя вниманію Національнаго Собранія", а 4 сентября онъ развилъ этотъ планъ въ пространной рѣчи. Согласно этому плану, королю, какъ составной части законодательнаго корпуса, принадлежитъ верховная исполнительная власть и право veto; собраніе дѣлится на двѣ палаты и существуетъ непрерывно. „Подъ этимъ я разумѣю собраніе, всегда готовое открыться, депутатовъ, всегда сохраняющихъ свои полномочія, ежегодныя сессіи безъ предвари-

---

[1]) Дебаты по поводу права роспуска анализированы Рденакомъ въ его тезѣ „La dissolution des Assemblès lègislatives, p. 5 и слѣд.

[2]) Мирабо въ собраніи, 16 іюля 1789 г., Archives parlementaires, 1 sèrie, t. VIII, p. 423.

тельнаго указа о созывѣ“ [1]). Что касается до права роспуска, то онъ считалъ необходимымъ предоставить его коронѣ: „Безопасность и независимость трона недостаточно обезпечены, если король не имѣетъ права распускать палату представителей и представлять, такимъ образомъ, ихъ рѣшенія на судъ самого народа. Можетъ настать такое стеченіе несчастныхъ обстоятельствъ, когда одна изъ двухъ палатъ, или даже обѣ палаты, въ борьбѣ съ королевской властью или ея агентами, прибѣгнутъ къ такимъ опаснымъ мѣрамъ, которыя, несмотря на королевское veto, будутъ угрожать конституціи и безопасности трона. Это право, необходимое для сохраненія монархической формы правленія, отнюдь не будетъ противорѣчить свободѣ, если только въ конституціи будетъ установлено, что тѣмъ самымъ указомъ, какимъ распускается одна изъ палатъ, долженъ быть назначенъ срокъ созыва новаго Собранія для того, чтобы это послѣднее могло собраться возможно скорѣе“. Эти идеи находили сочувствіе среди большинства, но ихъ уже оспаривало радикальное меньшинство, которое составилось по вопросу о veto [2]).

Отъ имени этого меньшинства, Барнавъ предложилъ Мунье компромиссъ: онъ соглашался на двухпалатную систему и неограниченную санкцію короля, но подъ условіемъ, что король будетъ лишенъ права роспуска и что верхней палатѣ предоставлено будетъ лишь относительное veto. Мунье отказался отъ этихъ поправокъ, и съ этого момента дебаты шли въ этихъ двухъ направленіяхъ.

Лалли-Толлендаль 19 и 31 августа и Мунье 28 августа и 4 сентября вновь изложили идеи комиссіи. Первый представилъ собранію рядъ предложеній, которыя въ общемъ составляли резюме англійскаго парламентаризма и содержали въ себѣ „право роспуска собранія, но подъ условіемъ одновременнаго назначенія срока созыва новаго собранія“. Мунье настаивалъ на необходимости предоставить исполнительной власти возможно большую независимость. „Всюду, гдѣ наблюдается нераздѣльность или смѣшеніе властей, мы видимъ деспотизмъ. Поэтому, необходимо въ интересахъ свободы поставить извѣстныя преграды этому сосредоточенію, этому

---

1) Archives parlementaires, 1-re série, t. VIII, p. 407 и Moniteur universel отъ 4 сентября, p. 211.

2) Léonce de Mavergne, Les monarchiques de la constituante, Revne des Leux Mondes, 15 іюня, 1849, стр. 990.

смѣшенію властей. Но всѣ усилія въ этомъ направленіи будутъ недостаточны, если мы не предоставимъ исполнительной власти права, съ помощью котораго она могла бы оградить себя отъ посягательствъ законодательной власти".

Оба они разсматривали этотъ вопросъ съ точки зрѣнія независимости короны и необходимости сохранить за ней то, что въ Англіи называется „королевской прерогативой". 1 сентября на эту же тему говорилъ и Мирабо, но онъ подошелъ къ вопросу съ совершенно другой стороны и трактовалъ его не съ точки зрѣнія интересовъ короны, а съ точки зрѣнія самодержавія народа. Въ случаѣ конфликта между короной и собраніемъ, сказалъ онъ, „у монарха есть лишь одно средство—апеллировать къ своему народу, распустивъ собраніе. Если народъ пошлетъ въ собраніе прежнихъ депутатовъ, королю остается только подчиниться, несмотря на весь свой авторитетъ—ибо онъ пересталъ быть солидарнымъ во взглядахъ со своимъ народомъ" [1]).

Многіе члены собранія предлагали даже связать право роспуска съ правомъ veto, чтобы король не могъ воспользоваться однимъ не примѣнивъ другого. Александръ Ламетъ высказался въ слѣдующемъ смыслѣ. „Вся власть исходитъ изъ народа; тѣ, кто облечены ею—только уполномоченные (les délégués) народа, хранители и защитники конституціи. Представители націи вырабатываютъ законъ и предлагаютъ его королю, для того, чтобы онъ санкціонировалъ его своимъ принятіемъ и привелъ въ исполненіе. Если король отвергаетъ его—то только подъ тѣмъ предлогомъ или потому, что этотъ законъ противорѣчитъ конституціи, или не соотвѣтствуетъ общей волѣ; тогда онъ возвращаетъ его обратно депутатамъ. Если же послѣдніе не считаютъ свой законопроектъ противнымъ конституціи и убѣждены въ его необходимости и полезности, то они настаиваютъ на своемъ. Кто же можетъ разрѣшить этотъ конфликтъ между мнѣніемъ короля и собранія? Кто тотъ третейскій судья, который можетъ положить конецъ расколу?—Это нація. Для нея и черезъ нее установлены и самъ король и собраніе; ея воля должна быть исполнена; ея счастіе должно быть обезпечено. Нація должна быть опрошена, чтобы обнаружить свою волю, указать свои взгляды; вотъ почему необходимо обращеніе къ народу.

Итакъ, право роспуска, собранія и назначенія новыхъ выбо-

---

[1]) Засѣданіе 1 сентября, Moniteur universel, p. 203.

ровъ должно принадлежать королю. Націи же будетъ обезпечено достаточно времени, чтобы обсудить данный законъ, и своими выборами она покажетъ, одобряетъ ли она его или осуждаетъ; новые депутаты явятся органами ея воли, и если они предложатъ вновь тотъ же самый законъ—король, теперь уже подъ давленіемъ общественнаго мнѣнія, обязанъ будетъ привести его въ исполненіе“.

Эта теорія встрѣтила противодѣйствіе крайней лѣвой, и 5 сентября Петіонъ выступилъ противъ нея съ рѣчью. Въ эту эпоху большинство собранія еще не могло одобрить точки зрѣнія, которую проводилъ Петіонъ, но вскорѣ оно не замедлило признать ее своей. „Здѣсь предлагаютъ, сказалъ онъ, какое-то обращеніе къ народу и хотятъ, чтобы собраніе представителей считалось распущеннымъ съ того момента, какъ король наложитъ свое veto; причемъ, прибавляютъ, что, если народные представители будутъ переизбраны вновь, то veto должно будетъ пасть, если же избиратели пошлютъ другихъ депутатовъ, то это будетъ признакомъ порицанія первымъ и упрочитъ veto. Такимъ образомъ права націи будутъ низведены до права косвенно выражать свое желаніе путемъ избранія депутатовъ. Первое неудобство этого порядка заключается въ томъ, что онъ вызоветъ частыя потрясенія во всѣхъ частяхъ политическаго организма и придастъ засѣданіямъ собранія чрезвычайно бурный характеръ вслѣдствіе того, что ихъ естественный и правильный ходъ будетъ нарушенъ. Наконецъ, я не понимаю, какъ можно давать въ руки короля такую огромную власть. Предоставить ему право смѣщать тѣхъ, кого нація сочла достойными своего избранія, и прекращать ихъ дѣятельность до истеченія законнаго срока только потому, что члены законодательнаго корпуса не раздѣляютъ его взглядовъ! Предоставить королю возможность отзывать честныхъ людей, вся вина которыхъ даже въ его глазахъ только въ ихъ непоколебимой честности! Нѣтъ, разумъ и справедливость возстаютъ противъ подобнаго роспуска. Какое средство указываютъ народу для разрѣшенія конфликта? Если онъ вновь изберетъ прежнихъ своихъ представителей, то это значитъ, что онъ переходитъ на ихъ сторону; если же онъ пошлетъ въ Собраніе другихъ, то, тѣмъ самымъ, якобы переходитъ на сторону короля. Такимъ страннымъ способомъ народъ долженъ произнести свой приговоръ; предполагается, что онъ сумѣетъ взвѣсить и обсудить доводы той и другой стороны. Но, такъ какъ мнѣніе народа скажется только въ выборѣ или забал-

лотировкѣ тѣхъ или иныхъ депутатовъ, то вполнѣ возможно, что оно будетъ находиться подъ сильнымъ вліяніемъ мотивовъ личнаго свойства, не имѣющихъ ничего общаго съ предметомъ конфликта; онъ можетъ переизбрать тѣхъ, съ кѣмъ его связываютъ чувства дружбы, довѣрія и привязанности, хотя бы они и не были правы въ своей позиціи. Возможенъ и другой, не менѣе опасный, случай, когда нація, убѣдившись въ томъ, что ея уполномоченные не могутъ жить въ добромъ согласіи съ тѣмъ, кто не побоялся роспустить ихъ, и предполагая, что дѣло можетъ пострадать отъ подобнаго отсутствія согласія—сочтетъ болѣе благоразумнымъ не выбирать ихъ вторично, хотя бы ихъ сопротивленіе королю было вполнѣ законно; оба эти чувства могутъ приводить къ противоположнымъ результатамъ“ [1])...

Характерно, что къ тому же выводу, но совершенно инымъ путемъ пришли и защитники строгаго обособленія властей. Правда, Сіесъ не высказался спеціально по вопросу о правѣ роспуска, но изъ его рѣчей по поводу veto ясно было, что онъ противъ признанія за короной какой либо власти надъ законодательнымъ собраніемъ: „Подъ закономъ, сказалъ онъ, я разумѣю общую волю управляемыхъ (des gouvernés); поэтому, правительство не можетъ принимать никакого участія въ выработкѣ закона... Если бы воля короля была, или могла бы быть эквивалентной (равной) волѣ двухъ учредительныхъ собраній—то это значило бы, что она равна волѣ двадцати пяти милліоновъ гражданъ... Итакъ, надо постановить, что законодательный корпусъ долженъ функціонировать совершенно независимо отъ исполнительной власти, и что veto,—все равно, абсолютное или относительное—не что иное, какъ королевскій приказъ объ арестѣ (une lettre de cachet), направленный противъ всеобщей воли“. Столь же рѣзко высказался онъ противъ предложенія Ламета соединить вмѣстѣ право роспуска и veto: законодательная и исполнительная власть, сказалъ онъ, должны быть строго ограничены и обособлены въ своихъ функціяхъ.

8 сентября національное собраніе объявило себя непрерывнымъ; согласно заявленію предсѣдателя, вопросъ о правѣ роспуска долженъ былъ быть поставленъ на обсужденіе въ ближайшую очередь [2]). И если бы къ голосованію перешли въ это время, то,

---

[1]) Засѣданіе 5 сентября, Archives parlementaires, 1-re série, t. VIII, p. 584.

[2]) Засѣданіе 4 сентября, Moniteur Universel, p. 225.

почти навѣрное, собраніе вручило бы королю право роспуска палаты представителей; это доказываетъ тотъ фактъ, что большинство ораторовъ, Мирабо, Мунье, Лалли-Толлендаль, Александръ Ламетъ,—тѣ самые, которые вотировали непрерывность національнаго собранія—высказывались въ пользу права роспуска. 11 сентября, въ тотъ самый моментъ, когда собраніе должно было приступить къ голосованію по вопросу о veto, а дворъ и парижскій народъ глубоко волновались отъ неизвѣстности, не зная, на чемъ остановится собраніе—на абсолютномъ или относительномъ veto—въ это самое время одинъ изъ министровъ подалъ предсѣдателю докладъ, написанный отъ имени короля, въ которомъ упоминалось только относительное veto. Этотъ фактъ произвелъ очень сильное впечатлѣніе на собраніе, хотя оно и отказалось выслушать докладъ. Огромнымъ большинствомъ голосовъ абсолютное veto было отвергнуто, и противники королевской прерогативы торжествовали. Вскорѣ, въ началѣ октября, пренія о проектѣ конституціи были прерваны и среди „статей конституціи, принятыхъ королемъ 5 октября и обнародованныхъ 3 ноября 1789 года“ [1]), фигурировалъ лишь принципъ непрерывности національнаго собранія; вопросъ же о роспускѣ оставался открытымъ и оставленъ для дальнѣйшаго обсужденія [2]).

Между тѣмъ время шло, и разногласіе между королемъ и собраніемъ превращалось въ цѣлую пропасть, которая съ каждымъ днемъ становилась все глубже. 19 октября 1790 г. Казалесъ, по поводу отозванія морскаго министра, пытается еще защищать право роспуска, ссылаясь на примѣръ Англіи. „Когда король отозвалъ Фокса изъ министерства, палата общинъ обратила вниманіе короля на то, что Питтъ получаетъ жалованье вопреки конституціи. Король отвѣчалъ, что его воля служитъ достаточной санкціей. Но палата общинъ составила новый протестъ и объявила измѣнникомъ всякаго, кто посовѣтуетъ роспускъ парламента. Тогда ко-

[1]) Collection des décrets sanctionnés, p. 17,—collection générale des décrets, p. 98.

[2]) Многіе авторы утверждали, что конституція 1791 г. отказала королю въ правѣ роспуска потому, что она установила принципъ непрерывности собранія. Въ этомъ смыслѣ, напр., высказался Saint-Girons, Manuel de droit constitutionnel, p. 401 и др. Мы надѣемся, что показали неправильность этого взгляда. Если н. с. не вручило королю права роспуска, то не потому, что считало его несовмѣстимымъ съ непрерывностью, а потому, что питало недовѣріе къ королю.

роль отвѣтилъ: между мной и парламентомъ произошло крупное разногласіе и я апеллирую къ моему народу. Онъ сказалъ и парламентъ былъ распущенъ. Такова замѣчательная конституція Англіи, въ которой счастливо уживаются политическая свобода и королевская прерогатива, позволяющая коронѣ, не прибѣгая къ перевороту и насилію, законнымъ образомъ вліять на народное представительство. Всякій разъ, когда всѣ три части парламента солидарны, народъ повинуется; всякій разъ, когда одна изъ этихъ частей расходится во мнѣніи съ другими, народъ выступаетъ въ качествѣ судьи". Но эти слова, встрѣчавшія аплодисменты въ августѣ 1789 г., теперь уже вызывали лишь ропотъ въ Собраніи.

Смерть Мирабо лишила короля его благоразумнаго совѣтчика и подчинила его вліянію королевы и ея партіи, а гражданская организація духовенства оскорбила его религіозное чувство. Въ то же время начинаются волненія въ провинціи, въ Марсели, Валенсѣ, Нимѣ и Тулузѣ—происходятъ безпорядки; мятежъ проникаетъ въ армію; повсюду возникаютъ политическіе клубы и революціонизируютъ общественное мнѣніе; начинается эмиграція и возстаніе народа противъ аристократовъ. Наконецъ, бѣгство короля въ Вареннъ окончательно порываетъ всякую связь между національнымъ Собраніемъ и Людовикомъ XVI и уничтожаетъ довѣріе между ними.

Въ апрѣлѣ 1791 года, во время преній по закону объ устройствѣ министерства, Казалесъ пытался снова выступить на защиту права роспуска: „Для того, чтобы король могъ знать желаніе народа, для того, чтобы онъ былъ увѣренъ, что народные представители вѣрно отражаютъ его волю и что они сами не обманываютъ себя насчетъ истинной воли народа—для этого есть только одно средство—это предоставить исполнительной власти право распускать законодательное собраніе" [1]). Но, съ какой осторожностью поставилъ онъ этотъ вопросъ! Какъ намѣренно подчеркивалъ Казалесъ, несмотря на то, что онъ принадлежалъ къ крайней монархической партіи, что право роспуска должно существовать не столько въ интересахъ короны, сколько въ интересахъ народа. Однако онъ не нашелъ отзвука въ Собраніи и только одинъ Монлозье поддержалъ его: „Если, вслѣдствіе несчастнаго стеченія обстоятельствъ, какое нибудь преступное законодательное собраніе

---

[1]) Засѣданіе 6 апрѣля 1791, Archives parlementaires, 1-re série, XXIV p. 611.

захочетъ нарушить миръ въ королевствѣ или даже свергнуть конституцію, то должно быть позволено королю, который является первымъ хранителемъ конституціи, заявить слѣдующее: я объявляю, что это законодательное собраніе больше не заслуживаетъ довѣрія націи“ [1]).

Эти слова были покрыты криками протеста и ироническими возгласами, и Шапелье воскликнулъ: „Я заявляю, что каждая статья нашей конституціи возстаетъ противъ предложенія Казалеса! Когда конституція начинаетъ только что устанавливаться, когда слѣдующему Собранію придется, быть можетъ, защищать ее отъ покушеній исполнительной власти—не время давать въ руки послѣдней право распускать законодательное собраніе. Поистинѣ, это значило бы подарить ей право произвольно нарушать конституцію всякій разъ, когда законодательное собраніе будетъ выступать на ея защиту“. Шапелье точно выразилъ мнѣніе большинства Собранія, и когда 5 августа Туре внесъ новый проектъ конституціи, то въ немъ уже не было мѣста для права роспуска.

Конституція 1791 года довела до крайнихъ логическихъ предѣловъ принципъ раздѣленія властей, отсутствіе котораго было основнымъ порокомъ государственнаго строя Франціи при старомъ порядкѣ. Изъ боязни насильственнаго переворота, эта конституція ограничиваетъ полномочія короля отправленіемъ чисто-исполнительныхъ функцій, „между нимъ и Собраніемъ воздвигнута была своего рода стѣна, причемъ была тщательно задѣлана каждая щель, черезъ которую они могли бы протянуть другъ другу руку“ [2]). Король не болѣе, какъ наслѣдственный агентъ „націи“, „ея почетный, но постоянно находящійся на подозрѣніи, президентъ“; ему отказано въ правѣ созывать народныхъ представителей, отсрочивать или прерывать ихъ законодательную работу; у него нѣтъ права инціативы законовъ, его veto имѣетъ лишь временную силу; наконецъ, „король не можетъ распускать законодательный корпусъ“. Согласно конституціи, послѣдній собирается самъ въ первый понедѣльникъ мая и самъ же прекращаетъ свои засѣданія, извѣщая лишь объ этомъ исполни-

---

[1]) Засѣданіе 6 апр., ibid., d. 612.

[2]) Taine, Les origines de la France contemporaine, t. II, p. 246;—Thiers, Révolution française, t. II, p. 2 et suiv. — Mignet, Histoire de la Révolution française, t. I, p. 115.—Sorel, L'Europe et la Révolution française, t. II, p. 268 et suiv.—Laboulaye, Questions constitutionelles, p. 342.

тельную власть [1]). Самъ Неккеръ пишетъ по этому поводу слѣдующее [2]): „Право роспуска не могло имѣть мѣста во французской конституціи, такъ какъ она ограничила продолжительность законодательнаго періода двумя годами, а втеченіе такого короткаго промежутка времени нельзя ожидать никакой существенной перемѣны въ настроеніи и во взглядахъ избирателей. Было бы, поэтому, безполезно прибѣгать къ переизбранію депутатовъ, даже если бы они и оказались въ законодательномъ собраніи не на высотѣ своего призванія".

Желая оградить Собраніе отъ какого бы то ни было давленія со стороны монарха, а депутатовъ отъ какой-либо зависимости отъ него, составители конституціи 1791 года уничтожили всякое единство въ дѣятельности законодательной и исполнительной власти, необходимое для правильнаго хода государственной машины, умножили конфликты между ними и, кладя основаніе „господству законодательной власти", подготовили конвентъ.

Ихъ произведенію, многія черты котораго положены въ основу современнаго права, не хватало одной изъ необходимыхъ основъ конституціоннаго строя: исполнительнаго органа. Вотъ почему оно уже предвѣщало собой будущую концентрацію всѣхъ властей въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ.

29 сентября Конституанта (Учредительное Собраніе) объявила себя закрытой; послѣ торжественнаго принятія конституціи королемъ, Туре громко произнесъ, обращаясь къ народу: „Учредительное Собраніе заявляетъ, что его миссія окончена, и что съ этого момента оно прекращаетъ свои засѣданія".

Итакъ, первая французская конституція отказала исполнительной власти въ правѣ роспуска и въ теченіе десяти лѣтъ мы не встрѣчаемъ его ни въ одномъ изъ послѣдующихъ конституціонныхъ законовъ, въ которыхъ отсутствовало даже самое слово „роспускъ". Таковъ былъ результатъ господствовавшей политической доктрины. Жирондистскій проектъ конституціи,—конституція вотированная Конвентомъ 23 іюня 1793 г. и санкціонированная народнымъ голосованіемъ 19 іюля, сохранила исполнительную власть лишь

[1]) Статья 5 конституціи 3—14 сентября 1791 г.

[2]) Necker, Du pouvoir exécutif dans les grands Etats, Paris, 1792, t. I, p. 132.

въ зачаточной формѣ, въ видѣ исполнительнаго Совѣта, выбраннаго самимъ собраніемъ. Но этого было еще мало: прежде чѣмъ эта конституція успѣла войти въ силу, декретомъ 10 октября ея дѣйствіе было пріостановлено, а 6 декабря (13 февраля II-го года) декретъ о „временномъ и революціонномъ правительствѣ“ въ своей первой статьѣ провозгласилъ, что „Національный Конвентъ—это единственный центръ, изъ котораго исходитъ вся правительственная власть“. Въ началѣ 1794, министерства были замѣнены двѣнадцатью комитетами, находящимися въ прямой зависимости отъ законодательнаго Собранія. Декретъ 29 іюля 1794 (2 термидора II-го года) постановилъ, что каждый мѣсяцъ должна обновляться четверть ихъ состава... При такой организаціи могло ли имѣть мѣсто право роспуска? И, точно также, какъ и Законодательное Собраніе, Конвентъ самъ объявилъ о своемъ закрытіи.

Составители конституціи III года, убѣдившись въ томъ, какъ опасно довѣрять законодательному собранію руководство внѣшней политикой, старались создать сильную исполнительную власть. Но, хотя директорія распоряжалась военной силой, управляла финансами, назначала чиновниковъ, руководила дипломатическими сношеніями, все же, она была строго обособлена отъ совѣтовъ, т. е. законодательной власти [1]). Согласно конституціи, Законодательный Корпусъ былъ постояннымъ учрежденіемъ (peimanent) и по праву долженъ былъ собираться 1-го преріаля каждаго года, причемъ могъ отложить свои засѣданія на неопредѣленное время. Члены Директоріи не могли ни присутствовать на засѣданіяхъ Совѣтовъ, ни быть выслушанными ими; „свои смѣты и разъясненія“ они могли представлять только письменно [2]).

Такимъ образомъ, правительство не имѣло юридической возможности распустить Совѣты. „На другой день послѣ революціи, цѣлью которой было утвердить права народнаго представительства, нельзя было ставить самодержавіе народа подъ контроль второстепенной власти и подчинять, въ извѣстныхъ случаяхъ, законодательную власть Директоріи“—пишетъ Минье [3]). Но воз-

---

[1]) Совѣтъ Старѣйшинъ и Совѣтъ Пятисотъ.

Прим. перев.

[2]) Конституція 5 фруктидора III года (22 августа 1795), статья 57, 59, 160.

[3]) Mignet, Histoire de la Révolution française, t. II, p. 214.

можность конфликтовъ между законодательной и исполнительной властями не была устранена, а средство для ихъ разрѣшенія не было указано. Поэтому, при полной обособленности законодательнаго Корпуса и въ виду безконечныхъ внутреннихъ и внѣшнихъ осложненій, можно было предвидѣть, что Директорія возьметъ силой то, въ чемъ ей отказываетъ законъ, и восполнитъ отсутствіе права роспуска государственнымъ переворотомъ.

Выборы V года дали большинство роялистовъ; 18 фруктидора, по распоряженію Директоріи, Ожеро очищаетъ зала засѣданій, а меньшинство депутатовъ, объявивъ себя постоянными, а мандаты своихъ коллегъ недѣйствительными, возстановляетъ многіе законы революціонной эпохи; въ результатѣ сто девяносто семь депутатовъ были выброшены изъ Совѣтовъ, а пятьдесятъ три присуждены къ изгнанію.

22 флореаля IV года Директорія, для того, чтобы разбить „патріотовъ“ и „анархистовъ“, кассируетъ выборы шестидесяти, законно избранныхъ, республиканскихъ депутатовъ.

30 преріаля VII года законодательная власть, боясь новаго переворота, въ свою очередь, прибѣгаетъ къ насилію надъ исполнительной властью и заставляетъ двухъ членовъ Директоріи подать въ отставку.

Итакъ, менѣе чѣмъ за два года, съ сентября 1797 г. по іюнь 1799 г., имѣли мѣсто три непосредственныхъ переворота, которые не только дезорганизовали всю конституцію до основанія [1]), но и доказали всю несостоятельность политическаго строя III года и его недостатокъ—отсутствіе согласія между властями. Боязнь одного зла—деспотизма привела къ другому злу—невозможности жить безъ почти ежегоднаго нарушенія закона. Въ концѣ концовъ Франція совершенно свыклась съ государственными переворотами, которые возвращались съ каждымъ лѣтомъ, и, страдая уже втеченіе восьми лѣтъ отъ плохого управленія, стала мечтать о сильной власти и готова была броситься даже въ объятія деспотизма. „Франція собирается родить короля“ — писалъ въ 1797 году одинъ священникъ, который обошелъ страну для того, чтобы изучить состояніе умовъ [2]). Франція хотѣла власти, способной управлять, и получила господина. И новое Coup d'Etat, направлен-

---

[1]) Georges Durgy, Le régime directorial, Revue des Deux Mondes du 15 mars 1896.

[2]) Mémoires de Barras, t. II, p. 261.

ное на этотъ разъ столько же противъ Директоріи, сколько противъ Совѣтовъ, отмѣняетъ столько разъ нарушенную конституцію и вводитъ режимъ личнаго усмотрѣнія. Втеченіе шести недѣль, оба Совѣта еще влачили призрачное существованіе; на другой день, послѣ 18 брюмера, особымъ декретомъ всѣ полномочія ихъ переданы были „законодательнымъ комиссіямъ", а шестьдесятъ членовъ присуждались къ высылкѣ; это былъ фактическій разгонъ, предшествовавшій юридическому роспуску.

Закономъ 3 нивоза VIII года о приведеніи въ дѣйствіе конституціи было установлено, что „съ того момента, какъ Сенатъ (le Sénat conservateur) сообщитъ Комиссіямъ о назначеніи членовъ законодательнаго корпуса, Совѣты Старѣйшинъ и Пятисотъ, а равно и сами комиссіи считаются распущенными.

III.

Конституція VIII года была составлена изъ осколковъ стараго проекта Сіеса, но, по выраженію самого Бонапарта, Сіесъ намѣтилъ лишь контуры ея, и ей недоставало души. И Бонапартъ взялся вдохнуть въ нее душу, но воплотилъ ее цѣликомъ въ одной исполнительной власти. И отнынѣ, вмѣсто избирателя, неспособнаго пользоваться своей властью, правительствомъ руководитъ первый консулъ съ двумя своими товарищами, которые имѣютъ лишь совѣщательный голосъ. Что касается законодательной власти, то отъ нея остался лишь призракъ: „Кто могъ бы взять въ серьезъ этотъ трибуналъ, который обсуждалъ не вотируя, этотъ законодательный корпусъ, который вотировалъ, не обсуждая, этотъ сенатъ, который долженъ былъ быть хранителемъ публичныхъ свободъ и имѣлъ мужество охранять лишь собственное жалованіе? Это подобіе представительства не имѣло ничего общаго со свободой!" [1]).

Однако, всѣ прежнія конституціи до такой степени были проникнуты уваженіемъ къ законодательнымъ собраніямъ и нераспустимость Палатъ казалась — если не фактически, то по крайней мѣрѣ юридически—настолько связанной съ неприкосновенностью народныхъ представителей, что Бонапартъ не осмѣлился ввести право роспуска въ сферу своей власти, и консти-

---

[1]) Laboulaye, La question des deux Chambres, Revue des Deux Mondes отъ 15 іюня 1871 г., стр. 470.

туція VIII года совершенно умалчиваетъ о немъ. Но послѣ того, какъ трибунатъ, подъ вліяніемъ Бенжамена Констана, пытался оказать противодѣйствіе первому консулу, Бонапартъ убѣдился въ необходимости расширить свои полномочія и потребовалъ отъ Сената нѣкоторыхъ поправокъ къ конституціи, которыми, по образному выраженію Минье, „народъ былъ выгнанъ изъ государства“ [1]). Трибунатъ былъ уменьшенъ и разбитъ на секціи; законодательная власть—или, лучше сказать, тѣнь ея—перешла отъ законодательнаго корпуса къ Сенату; первый консулъ, ставшій пожизненнымъ, получилъ новыя и широкія полномочія; право роспуска вручено было не самой центральной исполнительной власти-а органу, стоящему подъ непосредственнымъ вліяніемъ ея—Сенату. Уже это мѣсто, которое право роспуска занимало въ конституціи, ясно показываетъ, что въ немъ усматривали чрезвычайную и исключительную мѣру. Статья 55 органическаго сенатусъ-консульта конституціи 16 термидора X года (1802 г.) гласитъ: „Сенатъ путемъ актовъ, называемыхъ сенатусъ-консультами: 1) пріостанавливаетъ на пять лѣтъ дѣятельность судей въ тѣхъ департаментахъ, гдѣ эта мѣра является необходимой; 2) объявляетъ въ случаѣ необходимости тѣ или иные департаменты внѣ конституціи (внѣ закона); 3) устанавливаетъ время, втеченіе котораго индивидуумы, задержанные на основаніи 46 статьи конституціи (въ качествѣ заговорщиковъ), должны быть доставлены въ судъ, если таковаго не было, черезъ 10 дней послѣ ихъ ареста; 4) кассируетъ приговоры судовъ, если они опасны для безопасности государства; 5) распускаетъ законодательный корпусъ и трибунатъ“.

Итакъ, право роспуска получаетъ впервые мѣсто во французскомъ государственномъ строѣ, и мѣсто, удѣленное ему въ конституціи, краснорѣчиво подчеркивало то значеніе, которое тогда придавалось роспуску. Въ самомъ дѣлѣ: роспускъ, который является по своему существу конституціонной мѣрой и можетъ представлять собой лояльное обращеніе къ народу и быть гарантіей политической свободы, былъ введенъ въ конституцію кое-какъ наряду съ самыми деспотическими, самыми противорѣчивыми свободѣ дискреціонными мѣрами: упраздненіемъ суда присяжныхъ и судебной власти, нарушеніемъ свободы личности, объявленіемъ внѣ закона цѣлой территоріи страны. Это былъ не опросъ страны

---

[1]) Mignet, Histoire de la Révolution française, t. II, p. 282.

а разгонъ депутатовъ: Сенатъ смѣщалъ ихъ подобно тому, какъ онъ же ихъ и назначалъ [1]). Ни одинъ параграфъ конституціи не регламентировалъ срока выборовъ и созыва новаго Собранія; статья 77 ограничивалась слѣдующимъ замѣчаніемъ: «Законодательный корпусъ и Трибунатъ переизбираются въ полномъ составѣ, когда Сенатъ объявляетъ ихъ роспускъ»; статья 38, касающаяся избирательныхъ коллегій, точно также предусматривала необходимость новыхъ выборовъ въ случаѣ роспуска этихъ учрежденій; и только. Актъ роспуска долженъ былъ быть обсужденъ въ закрытомъ совѣтѣ, составленномъ изъ консуловъ, двухъ министровъ, двухъ сенаторовъ, двухъ государственныхъ совѣтниковъ и двухъ высшихъ офицеровъ, кавалеровъ ордена Почетнаго Легіона,—назначенныхъ первымъ консуломъ.

До паденія Наполеона эти дискреціонныя полномочія Сената остаются безъ всякихъ измѣненій. Правда, два сенатусъ-консульта: отъ 28 флореаля XII года (18 мая 1804 г.), который учредилъ Имперію и «режимъ закрытыхъ дверей» («regime du huis clos») и отъ 19 августа 1807 г., которымъ былъ упраздненъ Трибунатъ—молчатъ о правѣ роспуска. Но не слѣдуетъ думать, что это молчаніе было знакомъ упраздненія этого права: эти постановленія Сената внесли лишь нѣкоторыя измѣненія въ конституцію и режимъ X года, но оставили въ полной силѣ статью 55-ю. Но если Сенатъ воспользовался нѣкоторыми изъ своихъ полномочій—правомъ пріостанавливать дѣятельность судей, объявлять департаментъ внѣ конституціи, то, повидимому, ему ни разу не пришлось прибѣгнуть къ двумъ мѣрамъ: праву регламентировать продолжительность произвольныхъ арестовъ—ибо онъ никогда не позволялъ бы себѣ подобнаго вмѣшательства въ дѣла императора, и къ праву роспуска—ибо законодательный корпусъ никогда не рѣшался оказывать противодѣйствіе Наполеону и вступать въ конфликтъ съ нимъ. И въ оффиціальномъ „Бюллетенѣ законовъ“ (Bulletin des lois) мы не находимъ ни одного сенатусъ-консульта о роспускѣ [2]). Поистинѣ Наполеону удалось найти самое лучшее средство для избѣжанія всякаго разногласія съ законодательнымъ корпусомъ—это вовсе не собирать его; и въ 1812 году онъ забылъ его созвать.

[1]) Статья 20 сенатусъ-консульта отъ 22 фримера X года давала Сенату право выбирать депутатовъ по списку, представленному избирателями.

[2]) За исключеніемъ сенатусъ-консульта о роспускѣ по возвращеніи съ острова Эльбы.

ГЛАВА V.

Исторія права роспуска во Франціи.

(1814—1848)

(*Продолженіе*).

1) Хартія 1814 года.—Сто дней.—Роспуски легитимной Монархіи.—Іюльская революція.—2) Хартія 1830 года.—Роспуски Людовика-Филиппа.

I.

При паденіи имперіи, сенаторы пытаются спасти часть имперскихъ учрежденій, свои собственныя мѣста и свое жалованье. 6-го и 9-го апрѣля, Сенатъ и остатки законодательнаго корпуса вотируютъ спѣшную конституцію: „Французскій народъ своей волею призываетъ на тронъ Франціи Людовика-Станислава-Ксавье Французскаго, брата послѣдняго короля". Исполнительная власть принадлежитъ королю, законодательная власть двумъ палатамъ: Сенату—„всѣ сенаторы сохраняютъ свое званіе, равно какъ остаются за ними ихъ жалованье и сенаторскія должности",—и законодательному корпусу, гдѣ депутаты ввели въ свою пользу подобный же распорядокъ. Король можетъ распустить законодательный корпусъ, но въ этомъ случаѣ долженъ быть выбранъ избирательными коллегіями другой законодательный корпусъ. не позже чѣмъ черезъ три мѣсяца". Людовикъ XVIII былъ согласенъ принять эту конституцію, но его ближайшіе совѣтники и партія графа Д'Артуа упорно настаивали, что онъ самъ долженъ даровать хартію вмѣсто того, чтобы принимать готовую. Затѣмъ наслѣдство, которое ему досталось отъ Наполеона въ лицѣ пожизненныхъ и наслѣдственныхъ сенаторовъ, заставило его оттолкнуть конституцію, которая ему была предложена, и въ Сентъ-Іэкской деклараціи онъ обѣщалъ гарантировать свободу и даровать конституцію. Комиссія, душою которой былъ графъ Беньо, тотчасъ же принимается за работу, и уже 4-го іюня въ королев-

скомъ засѣданіи была прочитана хартія въ присутствіи депутатовъ и 84-хъ сенаторовъ.

Людовикъ XVIII долго жилъ въ Англіи и поэтому былъ хорошо знакомъ съ ея учрежденіями. И англійская система правленія была положена въ основу хартіи 1814 г. Король, личность котораго священна и неприкосновенна, отправляетъ исполнительную власть при помощи отвѣтственныхъ министровъ; послѣдніе могутъ быть членами палаты пэровъ или палаты депутатовъ, имѣютъ право входа въ ту и другую и должны быть выслушаны ими, когда они этого потребуютъ. Законодательная власть принадлежитъ коллективно—королю, палатѣ пэровъ и палатѣ депутатовъ; до сихъ поръ это чисто англійская доктрина. Но хартія отклоняется въ сторону, когда, по настоянію Людовика XVIII она отказываетъ пэрамъ и депутатамъ въ правѣ инициативы. Наконецъ, рядомъ съ исполнительной и законодательной властями „умѣряющая власть“ сохранена исключительно за особой короля. Графъ дэ-Ланжюнне, сенаторъ имперіи, затѣмъ пэръ Франціи, который принималъ участіе въ редактированіи хартіи, характеризовалъ эту власть нѣсколько позже въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „Для того, чтобы была дѣйствительная свобода, необходимо существованіе посредническаго авторитета, распорядительнаго, нейтральнаго въ однихъ и пользующагося абсолютной властью въ другихъ случаяхъ, наконецъ, неотвѣтственнаго; нуженъ авторитетъ, который предупреждалъ бы и прекращалъ бы всякую пагубную борьбу, который вводилъ бы и устанавливалъ бы должную гармонію между отдѣльными властями» [1]). Этой же умѣряющей власти принадлежитъ право назначать пэровъ въ неограниченномъ числѣ, созывать и отсрочивать палаты, миловать или смягчать наказанія и, наконецъ, распускать законодательный корпусъ.

Право роспуска здѣсь нашло себѣ свое настоящее мѣсто: оно не является средствомъ господства надъ народнымъ представительствомъ, а лишь средствомъ, устанавливающимъ согласіе между отдѣльными конституціонными властями. Въ такомъ смыслѣ оно было понято, и никто не оспаривалъ его введенія въ хартію. Бенжаменъ Констанъ, извѣстный противникъ абсолютной власти, одобрилъ его въ слѣдующихъ, весьма ясныхъ словахъ:

1) Compte de Lanjuinais, pair de France, Constitution de la nation française, t. I, p. 198.

*

„подобный роспускъ не можетъ быть посягательствомъ на права народа; даже напротивъ, при свободныхъ выборахъ, онъ представляетъ собой обращеніе къ народному суверенитету во имя народныхъ же интересовъ. Въ этомъ случаѣ монархъ является одновременно защитникомъ, какъ своего народа, такъ и своего трона“ [1]).

„Король созываетъ ежегодно двѣ палаты; онъ имѣетъ право отсрачивать ихъ созывъ, равно какъ и распускать нижнюю палату, но въ послѣднемъ случаѣ онъ обязанъ созвать новую въ теченіе 3 мѣсяцевъ“. Такъ гласитъ 50-я статья хартіи. Достаточно сравнить эту формулу съ соотвѣтственнымъ мѣстомъ сенатусъ-консульта X года, чтобы понять глубокую разницу двухъ политическихъ системъ: роспускъ X года, не указывая срока для новаго созыва Трибуната и законодательнаго корпуса, служитъ лишь открытымъ средствомъ къ тому, чтобы уничтожить на произвольное время представительныя учрежденія, тогда какъ роспускъ по новой хартіи, за которымъ очень скоро слѣдовали выборы и созывъ новой палаты, являлся дѣйствительнымъ обращеніемъ къ избирателямъ. Однако чисто теоретическій споръ возбудили термины 50-й статьи. Юрисконсульты расходились въ пониманіи точнаго значенія слова „созвать“; они сходились на томъ, что какъ въ концѣ, такъ и въ началѣ этой статьи спорное слово означало „собирать“: вѣдь не достаточно было бы созвать избирательныя коллегіи, либо даже опубликовать Указъ о созывѣ палаты, нужно, чтобы она собралась не позже, чѣмъ черезъ три мѣсяца. „Иначе, прибавляетъ одинъ изъ юрисконсультовъ, единственная гарантія, что событія произойдутъ такъ, какъ имъ слѣдуетъ произойти, заключается въ министерской отвѣтственности, либо развѣ только въ томъ, что приближается конецъ года, и бюджетъ еще не вотированъ“ [2]). Впрочемъ, обѣ монархіи 1814 года и 1830 года поняли въ надлежащемъ смыслѣ спорную

---

[1]) Benjamin Constant, Réflexions sur les constitutions, Paris, 184, p. 30.

[2]) Commentaire sur la Charte constitutionnelle. Paris, 1836, p. 315. Анонимный трудъ, принадлежащій Berriat Saint-Prix. Это работа одинаково относится къ хартіи 1830 года, которая только воспроизвела выраженія хартіи 1814 года. Этотъ споръ любопытно сравнить съ дискуссіей, возбужденной въ 1877 году. Правительство маршала Макъ-Магона оказалось менѣе либеральнымъ, чѣмъ правительство легитимной монархіи.

статью. Они произвели одиннадцать законныхъ роспусковъ—я не принимаю во вниманіе второго роспуска 1830 года, который представляетъ изъ себя скорѣе государственный переворотъ, нежели роспускъ, и вслѣдъ за каждымъ роспускомъ палаты собирались снова черезъ промежутокъ отъ шести недѣль до трехъ мѣсяцевъ. Всѣ указы о роспускѣ назначали день выборовъ, а большинство изъ нихъ устанавливало и день созыва Палатъ. Однако, въ 1815 году ордонансъ 13-го іюня извѣщалъ о роспускѣ Палаты депутатовъ и о созывѣ избирательныхъ коллегій; Палаты созывались только по указу 4 сентября, но зато на 25 сентября, такъ что опять-таки спустя менѣе, чѣмъ черезъ 3 мѣсяца послѣ роспуска.

Законъ 13-го августа 1814 года регламентировалъ процедуру роспуска: указы о закрытіи сессіи, объ отсрочкѣ или роспускѣ доставлялись въ обѣ Палаты королевскими комиссарами; они вручались предсѣдателю Палаты, который тотчасъ же, отложивъ въ сторону всякія дѣла, приступалъ къ чтенію ордонанса; собраніе расходилось немедленно [1]). Но этотъ законъ не истолковывали въ томъ смыслѣ, что указъ долженъ быть обязательно доставленъ въ Палату. Въ 1837 году сессія прекратилась 15-го іюля, и лишь 3-го октября указъ о роспускѣ появился въ „Moniteur". Точно также, въ 1842 году сессія закрылась 11-го іюня, и, лишь на слѣдующій день, 12-го іюня, „Moniteur" содержалъ указъ о роспускѣ.

Распущеніе депутатовъ влекло за собой по закону закрытіе засѣданій Палаты пэровъ въ случаѣ, если она была собрана [2]). Статьи 25 и 26 хартіи указывали на это въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „Она (Палата пэровъ) созывается королемъ одновременно съ нижней палатой. Сессія одной начинается и кончается въ одно время съ другой. Всякое собраніе Палаты пэровъ, которое состоялось бы внѣ сессіи Палаты депутатовъ или безъ указа короля, считается незаконнымъ и не пользуется никакими правами".

Эта политическая система оставалась въ силѣ въ теченіе 24-хъ лѣтъ. Исторія вывела за скобки лишь сто дней изъ этого періода.

* * *

---

[1]) Статьи 8—12 закона 13-го августа 1814 года.

[2]) Pierre, Traité de droit politique, p. 484.

Декретомъ отъ 13-го марта 1815 года, подписаннымъ въ Ліонѣ, Наполеонъ предписалъ роспускъ Палаты пэровъ и Палаты депутатовъ и объявилъ объ экстренномъ созывѣ избирательныхъ коллегій имперіи на собраніи Майскаго поля (Champs de mai) съ тѣмъ, „чтобы принять надлежащія мѣры для измѣненія учрежденій имперіи“. Дополнительный актъ отъ 22—23 апрѣля 1815 года принимаетъ большинство нововведеній, которыя ввела хартія. Болѣе либеральный въ нѣкоторыхъ своихъ пунктахъ, именно въ смыслѣ свободы печати, болѣе деспотическій въ другихъ, въ частности по отношенію къ праву роспуска Палаты, этотъ актъ, предоставляя императору во 2-й статьѣ власть распускать Палату, доводитъ до 6-и мѣсяцевъ срокъ созыва правительствомъ вновь избранной Палаты. 22-я статья прибавляетъ, что, въ случаѣ роспуска Палаты депутатовъ, Палата пэровъ не можетъ собираться.

Это право роспуска не было однако даровано императору безъ споровъ, если вѣрить сохранившемуся отъ этой эпохи разговору Наполеона съ Сисмонди. Императоръ сожалѣлъ, что французы еще далеко не созрѣли для воспріятія свободы, и прибавилъ: „Они оспариваютъ у меня право роспуска собраній; если же я ихъ затѣмъ разгоню штыками, они найдутъ это вполнѣ естественнымъ [1]“. У него, впрочемъ, не было времени ни для того, чтобы устроить роспускъ, ни для разгона штыками. Поспѣшно произведены были выборы; 3-го іюня собрались Палаты; въ теченіе одного мѣсяца онѣ вотируютъ на всякій случай проектъ конституціи и деклараціи правъ французовъ. Но 8 іюля, залъ собраній народныхъ представителей оказался закрытымъ, и депутаты разъѣзжаются, подписавъ послѣдній протестъ. 28-го іюня королевская грамота снова освятила хартію. „Я намѣренъ, говорилъ Людовикъ XVIII, прибавить къ этой хартіи всѣ гарантіи, которыя могутъ обезпечить ея благое дѣйствіе“.

Статьи хартіи о роспускѣ вошли такимъ образомъ въ силу, и теперь остается разсмотрѣть, какую роль онѣ играли при Реставраціи и при Іюльской монархіи. Политическія учрежденія имѣютъ цѣнность не сами по себѣ, а въ зависимости отъ ихъ конкретнаго приложенія къ жизни. И изъ дальнѣйшаго краткаго обзора различныхъ случаевъ примѣненія права роспуска, мы увидимъ, что оно употреблялось то какъ средство опроса избирателей, то какъ орудіе давленія на нихъ.

---

[1]) Propos rapporté par Villari, Revue Historique, janvier—mars 1876, p. 242.

Когда Людовикъ XVIII въѣхалъ въ свою столицу, Палата депутатовъ, избранная во время Ста дней, прекратила свое существованіе; король считалъ недѣйствительнымъ роспускъ, произведенный императоромъ. Надо ли было созывать Палату 1814 г., которая была умѣренна и проникнута правительственнымъ духомъ? Но эта Палата, избранная при совершенно иныхъ условіяхъ и пережившая двѣ революціи, не отражала уже новаго состоянія страны; къ тому же полномочія двухъ третей ея членовъ уже истекли; наконецъ, большее число депутатовъ играли въ Палатѣ Ста дней „роль, которая сдѣлала ихъ положеніе въ королевствѣ весьма щекотливымъ и что заставляло желать ихъ удаленія, хотя бы временнаго, изъ рядовъ народныхъ представителей“ [1]). Эти соображенія одержали верхъ, и ордонансъ отъ 13-го іюня объявилъ о роспускѣ Палаты депутатовъ и созывѣ избирательныхъ коллегій на 14-е и 21-е августа: „Временное несчастье прервало сессію обѣихъ Палатъ, говорилось въ предисловіи, теперь число депутатовъ по различнымъ причинамъ значительно уменьшилось, поэтому мы полагаемъ, не весь нашъ народъ находитъ въ Палатѣ представителей своихъ интересовъ. При такихъ обстоятельствахъ особенно необходимо, чтобы народное представительство было многочисленнѣе, чтобы его полномочія были обновлены и исходили болѣе непосредственно отъ самаго народа, и да послужатъ предстоящіе выборы выраженіемъ дѣйствительныхъ желаній и мнѣній нашего народа“ [2]). Ордонансъ отъ 4-го сентября созывалъ обѣ Палаты на 25-е число того же мѣсяца.

Этотъ роспускъ, если взвѣсить всѣ обстоятельства, былъ вполнѣ корректенъ: „Произошли крупныя событія, относительно которыхъ слѣдовало опросить избирателей; необходимо было, чтобы они могли намѣтить вполнѣ откровенно политику, которой должно было придерживаться правительство. Поэтому ордонансъ отъ 13-го іюля долженъ быть одобренъ, какъ по своей формѣ, такъ и по существу. Но ордонансъ содержалъ другіе пункты, которые измѣняли нѣсколько статей хартіи и создавали новую избирательную систему; съ этой точки зрѣнія, можно было вполнѣ правильно разсматривать ордонансъ, какъ актъ „диктатора“ [3]).

Палата пэровъ не могла быть распущена. Указъ отъ 24-го

---

[1]) Viel-Castel. Histoire de la Restauration, t. III. p. 469.

[2]) Bulletin des lois, № 9.

[3]) Arch. de Vaulabelle, Histoire de deux Restaurations, t. III, p. 427.

іюля заставилъ изъ нея выйти всѣхъ членовъ, которые засѣдали во время ста дней. Указъ отъ 17-го августа „испекъ“ 94-хъ новыхъ пэровъ, а указъ отъ 19-го августа объявилъ, что впредь пэрство будетъ наслѣдственнымъ.

Выборы состоялись среди полной оргіи Бѣлаго Террора; по всей провинціи разлились волной безпорядки; на югѣ банды королевскихъ разбойниковъ, возбужденныя религіозной враждой, охотились на протестантовъ и либераловъ; на западѣ вооруженные люди наводнили страну, совершая произвольные аресты, опустошая общественныя кассы, убивая сторонниковъ корсиканца; на сѣверѣ, на востокѣ изъ населенія выжимали соки союзники, еще болѣе надменные и болѣе требовательные, чѣмъ въ 1814 году. Произведенные при такихъ обстоятельствахъ выборы превзошли желанія даже самыхъ крайнихъ роялистовъ: создалась Chambre Introuvable.

Она собралась 4-го октября. Съ первыхъ же засѣданій, у парламентскаго большинства проявились его ретроградные инстинкты, независимый духъ, подогрѣтыя страсти; его дѣйствія могли бы представить истинную опасность для общества. Тщетно кабинетъ герцога Ришелье, опираясь на Палату пэровъ и на умѣренное большинство, старался успокоить нижнюю Палату, въ которой онъ взывалъ отъ имени страны и даже самой монархіи: все было безполезно. Уже во время обсужденія адреса, Палата требовала отъ правительства строгихъ мѣръ „противъ тѣхъ, которые создали опасное положеніе трона“. Во время обсужденія закона объ амнистіи, ультра-реакціонеры внесли наиболѣе яростныя предложенія, а одинъ изъ нихъ de la Bourdonnaye воскликнулъ: „Хотятъ милостиво вернуть подобныхъ людей! Нѣтъ, чтобы остановить ихъ преступныя дѣла, нужны оковы, палачи, казни; смерть, одна только смерть способна устрашить ихъ соучастниковъ и положить конецъ заговорамъ“!

Если герцогу Ришелье и Деказу, благодаря ихъ краснорѣчію и настойчивости, и удавалось устранить одно изъ подобныхъ предложеній, то вмѣсто него возникали другія, не менѣе опасныя и неистовыя. Бюджетная комиссія внесла поправку къ финансовому закону, по которой разрывались всѣ условія, заключенныя съ государственными заимодавцами въ 1814 году, и имъ предлагалась лишь половина всей суммы; министерству удалось отбросить эту поправку только при помощи уступокъ и отсрочекъ. Законъ о жалованьи священникамъ былъ превращенъ въ поли-

тическій законъ, который возстановлялъ духовенство въ части его прежнихъ привилегій: ему возвращались помѣстья, снова передавались въ руки аббатовъ редактированіе записей гражданскаго состоянія и опека народнаго просвѣщенія. Это былъ скачокъ назадъ, подчиненіе Государства Церкви, возвращеніе привилегій, которыя разрушила Революція и которыхъ Франція уже не желала [1]).

Черезъ 6 мѣсяцевъ практичный и осторожный умъ Людовика XVIII, умѣренность герцога Ришелье, политическое благоразуміе Деказа рѣшили участь этой Палаты. „Вѣдь они безумцы", сказалъ король. А глава кабинета, въ порывѣ гордаго краснорѣчія и патріотическаго гнѣва, воскликнулъ: „воистину я не понимаю вашей ненависти, вашей страсти, вашей злобы. Это можетъ вызвать лишь новыя несчастья. Я прохожу каждый день предъ домомъ, который принадлежалъ моимъ предкамъ; я вижу огромныя земли моей семьи въ рукахъ новыхъ собственниковъ: музеи полны картинами моихъ родныхъ... Все это печально, но не приводитъ меня въ отчаянье и не дѣлаетъ меня непримиримымъ. Право, вы мнѣ представляетесь иногда сумасшедшими".

Повидимому, инціатива новаго обращенія къ странѣ принадлежитъ Деказу. Но его совѣту послѣдовали не тотчасъ, благодаря тому, что представители нѣкоторыхъ иностранныхъ державъ дѣлали, въ свою очередь, попытки къ ускоренію роспуска; Vellington, Pozzo di Borgo открыто выражали мнѣніе, что такая Палата легко можетъ испортить отношеніе Франціи къ Европѣ. Это вмѣшательство иностранцевъ произвело обратное дѣйствіе. „Особенно, писалъ король Деказу, я не желаю иностранной опоры; лучше умереть отъ руки французовъ, чѣмъ жить благодаря покровительству чужихъ". Но попытки подобнаго рода не возобновлялись, а съ другой стороны проявлялись новыя нелѣпости со стороны Палаты, которыя показали полную политическую несостоятельность этого Парламента, успѣвшаго только что закончить свою сессію, и Деказъ принялся убѣждать своихъ коллегъ въ необходимости сдѣлать опросъ страны. Ему это удалось не безъ труда. Но, наконецъ, одинъ за другимъ министры, или ихъ сотрудники, Паскье и Гизо представили Людовику XVIII записки, гдѣ настаивали на цѣлесообразности этой мѣры. 14-го августа король заявилъ въ совѣтѣ министровъ о своемъ рѣшеніи: „Съ

[1]) E. Daudet. Histoire de la Restauration, p. 145.

этого момента вы можете считать Палату распущенной“. Была сохранена строжайшая тайна, даже по отношенію къ герцогу д'Артуа, и ордонансъ отъ 5-го сентября 1816 года оказался для партіи ультра-настоящимъ громовымъ ударомъ.

Указъ не нападалъ открыто на Палату, которая была болѣе монархистской, чѣмъ самъ монархъ, но подчеркивалъ то, что „на-ряду съ пользой улучшеній выступаетъ опасность новшествъ“ [1]). Возвращаясь къ конституціонному ордонансу отъ 13 іюля 1815 г., онъ возвѣстилъ о возстановленіи избирательной хартіи.

Избирательныя коллегіи были созваны на 25-е сентября и на 4-е октября, Палаты—на 4-е ноября.

Какъ юристъ, такъ и историкъ не могли бы не одобрить этого роспуска: онъ являлся благоразумной мѣрой, корректной, тактичной. Палата въ безпрестанномъ кипѣніи нарушала миръ внутри и извнѣ Франціи. Законопроекты, вотированные ею среди бурныхъ и обильныхъ инцидентами засѣданій, должны были быть или совершенно пересмотрѣны Палатой пэровъ, или отмѣнены королемъ.

Рожденная въ эпоху волненія и войны, она не соотвѣтствовала наступившему успокоенію страны. Все свидѣтельствовало въ пользу правильности королевскаго рѣшенія; роспускъ 5-го сентября 1816 года является образцомъ того, что Прево-Парадоль позже назвалъ королевскимъ роспускомъ, произведеннымъ съ цѣлью опросить страну, согласна ли она поддержать большинство, которое монархъ подозрѣваетъ въ несоотвѣтствіи съ настроеніемъ народа, или наоборотъ, желаетъ ли его это большинство низвергнуть [2]). Подобное пользованіе правомъ роспуска доказываетъ цѣлесообразность самаго института, безъ котораго могли бы произойти либо внутренняя революція, либо иностранное вмѣшательство.

Результатъ выборовъ соотвѣтствовалъ желаніямъ министерства: избиратели разрушили злополучное большинство, Палата въ значительной своей части составилась изъ умѣренныхъ роялистовъ, благодаря чему получилась возможность плодотворно работать надъ освобожденіемъ страны. Именно благодаря этому благоразумному роспуску, Франція получила два самыхъ блестящихъ плодотворныхъ года парламентской монархіи.

---

[1]) Bulletin des lois № 1081.

[2]) Prevost Paradol. La France nouvelle, p. 148.

Умѣренной партіи во время пребыванія ея у власти не было уже нужды прибѣгать къ роспуску: въ теченіе 5 лѣтъ Палата депутатовъ сохранила свой умѣренно-монархическій характеръ. Реакціонная оппозиція образовалась въ Палатѣ пэровъ. Когда Деказъ сталъ предсѣдателемъ совѣта министровъ, конституціонное настроеніе пэровъ начинало особенно проявляться, а послѣ избирательной реформы оно стало даже бурнымъ и безпокойнымъ. Чтобы разбить эту оппозицію, кабинетъ предложилъ королю назначить 60 новыхъ пэровъ (указъ отъ 11 марта 1819 г.), и это дало возможность провести нѣсколько важныхъ законовъ. Частные выборы 1821 года, въ связи съ вліяніемъ графа д'Артуа, привели къ власти партію правыхъ: де-Виллель принялъ портфель предсѣдателя кабинета министровъ, который онъ сохранилъ въ теченіе 6 лѣтъ. 2 раза во время этого долгаго министерства, де-Виллель долженъ былъ прибѣгать къ роспуску Палаты. Значеніе обоихъ роспусковъ менѣе важное, чѣмъ предшествующихъ: первый разъ 24 декабря 1823 года согласно оффиціальному заявленію, депутатовъ распустили вслѣдствіе измѣненій въ избирательномъ законѣ, которыя правительство тотчасъ желало реализовать, чтобы узнать немедленно мнѣніе страны [1]). Мотивъ вполнѣ корректный, но второстепенный: дѣйствительной причиной служило желаніе воспользоваться успѣхами въ Испаніи, чтобы повліять на избирателей и получить Палату менѣе умѣренную, болѣе послушную видамъ правительства [2]). Этотъ роспускъ дополнили назначеніемъ новыхъ 27 пэровъ, что измѣнило составъ большинства верхней Палаты. Выборы повели къ полному крушенію умѣренной партіи, которая получила 19 мѣстъ, и предъ де-Виллелемъ встала задача выдрессировать свое большинство. Коалиція крайнихъ партій, запутанность „парламентской шахматной доски“ вторично заставили де-Виллеля предложить королю двояко использовать орудіе королевской прерогативы. 5 ноября 1827 года появились два ордонанса—однимъ распускалась Палата депутатовъ, другимъ назначались новые изъ пэровъ. Обѣ мѣры были не корректными, такъ какъ имѣли цѣлью съ одной стороны вліять на избирателей, а съ другой—преобразовать большинство верхней Палаты, тогда какъ еще нельзя даже было судить о характерѣ нижней Палаты, только что избранной. Тщетно „Moniteur“

[1]) Viel-Castel. Histoire de la Restauration, t. XII, p. 51.
[2]) E. Daudet. Histoire de la Restauration, p. 308.

въ защитительной статьѣ оправдывалъ эти мѣры: „Роспускъ, по словамъ Палаты, явился лишь слѣдствіемъ новой системы семилѣтнихъ пэровъ, которую необходимо съ предосторожностями ввести на мѣсто прежней пятилѣтней. Назначеніе же новыхъ пэровъ должно увеличить силу сопротивленія верхней Палаты и уменьшить привилегіи пэрства“ [1]). Избиратели послали въ Палату 175 либеральныхъ депутатовъ, 75 роялистовъ — враждебныхъ де-Виллелю и 175 друзей правительства. Такой результатъ обозначалъ паденіе кабинета. Мудрый Мартиньякъ пытался и въ этой Палатѣ образовать правительственную партію. Онъ разсчитывалъ оживить здравыя и цѣлесообразныя идеи Людовика XVIII, надѣялся согласовать принципы законности съ нуждами современной ему Франціи. Но ему пришлось натолкнуться на несправедливую подозрительность Карла X и на пагубныя интриги придворной партіи. Послѣ 15 мѣсяцевъ терпѣливыхъ усилій, онъ палъ, оставшись въ Палатѣ въ меньшинствѣ при обсужденіи департаментскаго закона [2]). Карлъ X, весьма довольный этой неудачей, призвалъ къ власти спустя три мѣсяца Полиньяка, которому была предоставлена задача свергнуть легитимную монархію.

За нѣсколько мѣсяцевъ Полиньякъ произвелъ 2 роспуска: ихъ исторія—это исторія Революціи 1830 года, и не намъ ее здѣсь описывать; мы хотѣли бы только охарактеризовать каждую изъ этихъ мѣръ и показать, насколько онѣ разнятся одна отъ другой.

Съ самаго начала своего выступленія кабинетъ возбудилъ въ печати и даже среди чиновничества бурю ненависти, тревоги, негодованія, и дѣйствительно Полиньякъ и его сотрудники вполнѣ заслуживали такого пріема. „Кобленцъ, Ватерлоо! 1815 годъ! вотъ три принципа министерства. Тѣсните его! Скрутите въ бараній рогъ! Оно приведетъ лишь къ униженіямъ, несчастіямъ и опасности“! Такъ встрѣчала кабинетъ газета „Journal des Debats“. Префектъ полиціи, государственные совѣтники, Шатабріанъ, бывшій тогда посланникомъ въ Римѣ, подали въ отставку. Благоразумные, уравновѣшенные умы, подобные Ройеръ-Коллеру, выражали откровенно свое недовѣріе: „Вся ненависть, скопившаяся за 15 лѣтъ противъ монархіи, вся скрытая злоба теперь проявилась“.

---

[1]) E. Daudet. Histoire de la Restauration, p. 391 et le procès des Ministres; въ этой послѣдней работѣ имѣется хорошее изложеніе послѣднихъ дней легитимной монархіи.

Палаты собрались 2 марта; тронная рѣчь своимъ агрессивнымъ характеромъ вызвала оппозицію. „Если преступныя дѣйствія, которыхъ я не хочу предвидѣть, встанутъ препятствіемъ передъ моимъ правительствомъ, говорилъ король, я найду силу ихъ преодолѣть въ моемъ рѣшеніи поддержать общественный миръ, въ справедливомъ довѣріи къ французамъ, въ любви, которую они выказываютъ своему королю“. Депутаты тотчасъ отвѣтили на призывъ выраженіемъ ихъ вражды къ министерству: они записали первымъ на листѣ кандидатовъ въ предсѣдатели Ройеръ-Коллера.

Обсужденіе отвѣтнаго адреса должно было дать имъ случай еще болѣе откровенно выразить свое мнѣніе. Дѣйствительно проектъ комиссій заключалъ, на-ряду съ изложеніемъ доктрины парламентскаго правленія, осужденіе министерства. Хартія, указывалось тамъ, считаетъ священнымъ правомъ страны участіе въ обсужденіи государственныхъ вопросовъ...„Это участіе приноситъ положительные результаты, потому что постоянное единеніе взглядовъ вашего правительства со взглядами вашего народа представляетъ необходимое условіе для правильнаго хода государственнаго механизма. Государь, наша преданность, наше самоотверженіе заставляетъ насъ сказать вамъ, что этого единенія теперь не существуетъ. Несправедливое, подозрительное отношеніе къ чувствамъ и разуму Франціи замѣчается у нынѣшней исполнительной власти. Вашъ народъ печалится, потому что подобное къ нему отношеніе оскорбляетъ его; онъ безпокоится, потому что проявляется угроза его свободамъ“. Послѣ красивыхъ дебатовъ Палата вотировала 16 марта этотъ текстъ большинствомъ 221 голоса противъ 181. Министерство не ушло, но нѣсколько дней спустя Палата была распущена до 1-го сентября; это служило прелюдіей къ роспуску, который былъ совершенъ указомъ 16 мая.

Что бы ни говорили объ этомъ первомъ роспускѣ, мы считаемъ его корректнымъ и законнымъ, согласнымъ съ принципами легитимной монархіи; правда, адресъ, вотированный большинствомъ 221 голоса, указывалъ на существованіе среди депутатовъ большинства, враждебнаго правительству, но способно ли было такое большинство быть вообще опорой какому-либо правительству? Попытка Мартиньяка, который принужденъ былъ спасовать передъ коалиціей крайнихъ партій, выяснила, повидимому, невозможность существованія министерства примиренія. Раздробленіе партій, способствующее появленію боевого министерства, но совершенно неблагопріятное для образованія правительственнаго

большинства—представляетъ одинъ изъ тѣхъ случаевъ, когда необходимо примѣненіе роспуска. Это понимали въ 1830 году даже противники Мартиньяка.

Въ своей обвинительной рѣчи въ Палатѣ пэровъ Персиль выражался въ такомъ именно смыслѣ: „Это значитъ отдать себя на судъ страны и предоставить ей рѣшить споръ между Палатой и министерствомъ. Такая мѣра вполнѣ конституціонна“ [1]).

Ордонансы 19 марта объ отсрочкѣ и 16 мая 1830 года [2]) о роспускѣ не подлежатъ поэтому критикѣ. Но иначе приходится отнестись къ тѣмъ дѣйствіямъ, которыя сопровождали эти приказы: личное вмѣшательство Карла X, заявившаго въ посланіи къ народу, что онъ считаетъ себя „обиженнымъ“ Палатой [3]); постыдное давленіе на волю избирателей, чѣмъ пользовались Пейроне, „воплощеніе насилія и обмана“, и Капеллъ, „извѣстный своею безстыдной ловкостью управлять выборами“ [4]); далѣе двустепенная подача голосовъ, отсроченная сверхъ того до 12 и 19 іюля въ 20-ти департаментахъ, гдѣ оппозиціи былъ обезпеченъ успѣхъ; наконецъ угрозы чиновникамъ, офицерамъ-избирателямъ, адвокатамъ, нотаріусамъ. Все это было прелюдіей къ насилію надъ хартіей. Оппозиція, прекрасно организованная, приготовилась къ борьбѣ. Повсюду образовывались комитеты, чтобы пропагандировать и поддерживать кандидатуры 221-го. При комитетахъ устраивались совѣщательныя бюро, гдѣ избиратели безплатно получали необходимыя свѣдѣнія. Общій тонъ прессы звучалъ неистовствомъ, свидѣтельствовавшимъ о крайности [5]).

Выборы происходили въ двухъ коллегіяхъ: во-первыхъ, по округамъ, гдѣ избирательный цензъ не превышалъ 300 франковъ, и гдѣ должны были выбрать 258 депутатовъ, во-вторыхъ, 172 депутата подлежали избранію по департаментамъ, въ которыхъ избирательный цензъ повышенъ до 1000 фр. 22 и 23 іюня выборы открылись по всей Франціи, за исключеніемъ департаментовъ, гдѣ подача голосовъ была отсрочена. На 195 избранныхъ

---

[1]) Chambre des pairs, séance du 18 déc. 1830. „Moniteur“ du 19 déc., p. 1752.

[2]) Выборы были назначены на 23 іюня и на 3 іюля. Палата созывалась на 3 августа.

[3]) Moniteur universel du 3 juin.

[4]) Viel-Castel, Histoire de la Restauration, t. XX, p. 415 et 423;—Ach. de Vaulabelle, Histoire des deux Restaurations, t. VIII, p. 127 et suiv.

[5]) Daudet, Histoire de la Restauration, p. 436.

депутатовъ приходилось 148 сторонниковъ оппозиціи. Департаментскіе выборы, гдѣ цензъ былъ выше, дали результаты, болѣе благопріятные для министерства, но недостаточные, чтобы сгладить неудачу первой баллотировки. Наконецъ, отсроченные по 20 департаментамъ только пополнили побѣду оппозиціи [1]).

Но кабинетъ, вмѣсто того, чтобы уйти, какъ того требовалъ долгъ, поспѣшилъ представить королю эти знаменитые ордонансы отъ 25 іюля, которые, согласно выраженію Персиля, „заключаютъ въ своихъ 30 статьяхъ 30 злоупотребленій властью".

Мысль о новомъ роспускѣ возникла въ умѣ министра юстиціи Шантелоза, который и сообщилъ ее своимъ коллегамъ въ концѣ юня, еще до окончанія всѣхъ выборовъ. Когда кабинетъ обсуждалъ, какъ выйти изъ своего непріятнаго положенія, Шантелозъ развилъ передъ нимъ свой планъ кампаніи. Необходимо было, по его словамъ, выбрать одно изъ трехъ рѣшеній, которыя могли быть осуществлены благодаря примѣненію 14 статьи хартіи: или совершенно упразднить конституціонный режимъ и управлять при помощи ордонансовъ до тѣхъ поръ, пока не будетъ вполнѣ возстановленъ порядокъ и правительство не укрѣпится на прочномъ основаніи монархической власти; или кассировать выборы тѣхъ депутатовъ, которые вотировали адресъ, или распустить новую Палату тотчасъ же по окончаніи избирательной кампаніи и назначить новые выборы на основѣ другой избирательной системы, составленной такимъ образомъ, чтобы за роялистами было обезпечено вѣрное большинство [2]).

Въ первый моментъ всѣ остальные министры были поражены. Но энергичная аргументація министра юстиціи, которую онъ изо дня въ день развивалъ, въ связи съ горячностью избирательной борьбы, убѣдила ихъ и они сошлись на томъ, что 14-я статья осуществляетъ принципъ salus populi suprema lex. Колебавшійся было въ началѣ Полиньякъ не замедлилъ присоединиться. И только одинъ Гернонъ-Ранвиль не переставалъ горячо поддерживать права избирателей. Онъ оставался одинокъ въ своемъ мнѣніи; съ каждымъ днемъ его коллеги все болѣе укрѣплялись въ своей новой позиціи, и 6-го

[1]) На 430 депутатовъ оппозиція насчитывала 274, друзей правительства избрано было 143 и 13 сомнительныхъ.

[2]) Въ силу этой статьи король... издаетъ ордонансы, необходимые для исполненія законовъ и для безопасности государства.

[3]) Viel-Castel, loc. cit., t. XX, p. 473, 480, 522.

іюля, въ засѣданіи кабинета министровъ, Пейронъ подробно развилъ свой планъ: распустить новую Палату тотчасъ по окончаніи выборовъ, приступить къ сформированію новой, измѣнить предварительно избирательный законъ, наконецъ, уничтожить свободу печати. На слѣдующій день всѣ ордонансы были представлены въ присутствіи дофина королю. Карлъ X велѣлъ изложить ему два противоположныхъ мнѣнія, послѣ чего заявилъ, что присоединяется къ мнѣнію большинства. „Революціонный духъ, говорилъ онъ, все болѣе овладѣваетъ людьми лѣвыхъ партій. Въ ихъ нападкахъ на министерство кроется желаніе свергнуть всю монархическую систему...; если я разъ уступлю ихъ требованіямъ, они кончатъ тѣмъ, что будутъ насъ третировать точно такъ, какъ они третировали моего брата. Первая уступка, допущенная моимъ несчастнымъ братомъ, привела къ его гибели“. Намѣченныя мѣропріятія держались въ строжайшей тайнѣ и поразили всѣхъ, какъ ударъ грома.

Указъ о роспускѣ содержалъ самое очевидное отрицаніе конституціонныхъ принциповъ: какъ мы уже показали [1]), нельзя распустить еще несобравшуюся Палату, нельзя свести къ нулю выборы. Между тѣмъ, именно это предписывалъ указъ: „Мы, Людовикъ,... получивъ донесенія о практиковавшихся на послѣднихъ выборахъ въ различныхъ мѣстахъ нашего королевства злоупотребленіяхъ, направленныхъ на то, чтобы обмануть и свести съ истиннаго пути избирателей, объявляемъ Палату распущенной“ [2]). Въ своемъ докладѣ Палатѣ депутатовъ Беранже правильно охарактеризовалъ эту незаконную мѣру въ слѣдующихъ выраженіяхъ: „Это одинъ изъ видовъ преступленія, направленный противъ національнаго представительства съ цѣлью его уничтожить; корона присвоила себѣ право, которое хартія ей не предоставила, а именно—право уничтоженія результатовъ выборовъ“ [3]).

Другіе ордонансы производили не менѣе жестокое насиліе надъ хартіей, касаясь такихъ областей, которыя могли быть ре-

---

[1]) Мы не возвращаемся здѣсь къ изслѣдованію юридической стороны вопроса о роспускѣ еще несобранной Палаты. Эта сторона, безусловно, представляетъ общій интересъ, и мы ее обсудили уже въ теоретической части нашей работы. См. выше, страница 25.

[2]) Введеніе Указа. Bulletin des lois. № 367.

[3]) Докладъ засѣданію отъ 23 сентября 1830 года, Moniteur universel отъ 24 сент. См. также обвинительную рѣчь Персиля. Moniteur universel отъ 19 декабря 1830 года „Lanzac и Laborie“ Les procès des Ministres de Charles X., p. 15.

гулированы только закономъ; они уничтожали свободу печати и глубоко измѣняли избирательный законъ. Число депутатовъ было значительно уменьшено. Палата возобновляла ежегодно пятую часть своего состава, теряла отчасти право поправокъ, избиралась путемъ двухъ-степенныхъ выборовъ. Что же касается формальностей, которыя должны были соблюдаться при выборахъ, то онѣ представляли изъ себя, какъ говорилъ Гернонъ-Ранвиль въ своей газетѣ, сплетенія безсмысленныхъ предписаній, чудовищныхъ обморачиваній. „На Вашемъ мѣстѣ, отвѣчалъ онъ Пейронэ, я замѣнилъ бы 22 статьи формальностей этого указа одной статьей, такъ гласящей: депутаты каждаго департамента будутъ назначаться префектомъ". Собраніе избирательныхъ окружныхъ коллегій было назначено на 6 декабря, собраніе департаментскихъ коллегій на 13-ое. Палаты созывались на 28-ое декабря: эти продолжительныя отсрочки и сами по себѣ составляли посягательство на конституцію, которая назначала 3-хъ мѣсячный срокъ созыва новаго парламента. Всѣмъ этимъ беззаконіямъ не замедлили вынести приговоръ послѣдовавшія событія.

По ироніи исторіи, та же самая Палата, которую министры намѣревались сломить, вынесла рѣшеніе объ отдачѣ ихъ подъ судъ. Послѣ долгаго процесса Палата пэровъ вынесла обвиненіе за нарушеніе статей о роспускѣ.

Это историческое изложеніе различныхъ роспусковъ, произведенныхъ легитимной монархіей, показываетъ, какую значительную роль сыграла при Реставраціи королевская прерогатива, а также опредѣляетъ ея мѣсто въ общемъ строѣ нашихъ политическихъ установленій. Если сдѣлать подсчетъ пользованію этой прерогативой, то получится четыре корректныхъ роспуска: (1815, 1816, 1827 и май 1830 года), которые можно считать болѣе или менѣе необходимыми съ политической точки зрѣнія, и которые находятся въ полномъ соотвѣтствіи съ конституціоннымъ правомъ; затѣмъ слѣдуетъ одинъ роспускъ сомнительной правильности (1823 г.) и, наконецъ, одинъ совершенно незаконный (іюль 1830 г).

II.

Тотчасъ послѣ іюльскихъ дней депутаты, призванные разрѣшать судьбы Франціи, оказались предъ двумя крайними мнѣніями. По мнѣнію герцога Брольи необходимо было отказаться отъ обсужденія хартіи и ограничиться констатированіемъ того, что тронъ вакантенъ вслѣдствіе отъѣзда Карла X и что онъ переходитъ къ

младшей вѣтви; революція, вѣдь, была совершена во имя хартіи, во имя ея достоинства. Другое мнѣніе, которое поддерживала партія Hotel-de Ville—желало новой конституціи, основанной на новыхъ базисахъ. „Разъ нарушенная, хартія больше не существуетъ... Французская нація нашла своего Вильгельма III-го; она сама продиктуетъ билль о правахъ“ [1]). Необходимо, прибавляли сторонники этого мнѣнія, опросить націю объ ея отношеніи къ новымъ учрежденіямъ, созвавъ для этой цѣли новую Палату.

Изъ этихъ двухъ крайностей составленъ былъ компромиссъ. Хартія 1814 г. была измѣнена, но исправленный текстъ былъ лишь новымъ и болѣе либеральнымъ изданіемъ“ [2]) стараго текста. Какова же была основа новыхъ установленій? Даже юристы не могли точно этого опредѣлить и спорили по данному вопросу вплоть до 1848 года [3]). Однако, какъ кажется, они были вполнѣ согласны въ одномъ пунктѣ—дарованная конституція стала конституціоннымъ договоромъ. „Это предложеніе, говорилъ Дюпенъ въ своемъ докладѣ о проэктѣ Берара, который служилъ базой для дебатовъ, имѣетъ цѣлью установить новую систему, какъ въ смыслѣ приглашенія новой личности, такъ особенно, новаго способа призыва. Теперь уже конституція не является октроированной властью, которая считаетъ себя жертвой. Совершенно обратно: суверенная нація спрашиваетъ претендента, которому она довѣряетъ корону: „хотите ли вы править нами на писанныхъ условіяхъ?“ [4]). И въ своей деклараціи отъ 7 августа Палата депутатовъ вынесла рѣшеніе, что интересы французскаго народа призываютъ на тронъ Людовика-Филиппа Орлеанскаго“.

Довольно много измѣненій было внесено въ хартію: отмѣна государственной религіи, цензуры; депутаты избираютъ своего предсѣдателя; засѣданія верхней Палаты становились публичными; самымъ же важнымъ измѣненіемъ, вотированнымъ только въ 1831 году, было уничтоженіе наслѣдственности пэрства [5]).

Процедура роспуска не подверглась измѣненіямъ: 50-я статья старой хартіи перешла безъ измѣненій въ новый текстъ, гдѣ она образовала 42-ю статью; 26-я статья, которая запрещала собранія Палаты пэровъ внѣ сессіи Палаты депутатовъ, усматривала,

---

1) Le National, 2 августа.

2) Laboulaye. La question. R. d. D. M. c. 471, 15 іюня 1871.

3) Dalloz Repertoire, v° Droit const. № 62 и слѣд.

4) Moniteur universel 8 августа 1830 стр. 865.

5) Хартія 1830 г. въ ст. 23 предоставляла королю назначать пожизненныхъ и наслѣдственныхъ перовъ. Законъ 29 декабря—7 января 1832 г. ограничилъ право короля только назначеніемъ пожизненно.

однако, случай, „когда Палатѣ пэровъ будетъ вручена судебная власть“. Въ качествѣ Верховнаго судьи, Палата пэровъ засѣдаетъ даже тогда, когда Палата депутатовъ не будетъ дѣйствовать, но въ такомъ случаѣ она должна отправлять только судебныя функціи [1]). Такимъ образомъ создавалась гарантія, что роспускъ Палаты депутатовъ не причинитъ вреда засѣданіямъ Верховнаго суда.

Ордонансы отъ 25 іюля, какъ противозаконные, признаны были недѣйствительными, и избранная послѣ перваго роспуска Палата собралась въ день, опредѣленный указомъ 16-го мая. 3 августа состоялось въ обѣихъ Палатахъ открытіе сессій, была выслушана рѣчь государственнаго секретаря королевства. На слѣдующій день депутаты приступили къ повѣркѣ своихъ мандатовъ.

Сохраненное въ новой хартіи право роспуска примѣнялось 6 разъ за все время іюльской монархіи. Ни одна Палата не исчерпала 5 лѣтъ своего законнаго срока; два, три роспуска имѣли важное политическое значеніе, но, въ виду ихъ корректности, они не представляютъ того теоретическаго значенія, какое имѣли роспуски при Реставраціи и не вызываютъ тѣхъ же юридическихъ споровъ.

Министры Людовика-Филиппа заботились особенно о томъ, чтобы связанный съ роспускомъ государственный кризисъ продолжался какъ можно меньше. Поэтому рѣдко промежутокъ времени между опубликованіемъ ордонанса и созывомъ новой Палаты превышалъ 6 недѣль. Въ трехъ случаяхъ позднѣйшій ордонансъ, измѣняя срокъ, назначенный указомъ о роспускѣ, даже приближалъ время открытія сессій. Всѣ роспуски воспроизводились съ довольно правильными интервалами и всѣ, за исключеніемъ перваго, имѣли своимъ мотивомъ желаніе получить прочное, солидное большинство, въ виду трудности править вмѣстѣ съ Палатой, раздробленной на мелкія партіи. Однако, кромѣ роспуска 46 года, всѣ остальные не способствовали достиженію желанной цѣли. Іюльское правительство постоянно страдало отъ отсутствія устойчиваго большинства политики мелкихъ группъ, что такъ легко способствовало развитію различныхъ авантюръ [2]). Роспускъ 1831 г., произведенный по предложенію Казиміра Перье, нашелъ свое естественное оправданіе въ необходимости смѣнить Палату 1830 г. Избранная при режимѣ Реставраціи, она болѣе не соотвѣтствовала избирательной системѣ, измѣненной и нѣсколько расширенной послѣ Революціи. Новая Палата, какъ и всѣ Палаты отъ 1830

[1]) Ст. 22 хартіи 1830 г.
[2]) См. Hello. Le régime constitutionnel, т. II, стр. 436.

*

до 1848 г., выставила нѣсколько замѣчательныхъ личностей, первостепенныхъ парламентскихъ дѣятелей, которые навсегда увѣнчали славой французскую трибуну; но она представила разрозненный конгломератъ, безъ всякой связи, безъ опредѣленнаго направленія. „Эта Палата, писала тогда герцогиня Брольи, единственная въ своемъ родѣ: въ ней проявляется полное отсутствіе дисциплины, каждый депутатъ выступаетъ противъ правительства— не съ опредѣленной программой—это было бы еще хорошо—а съ личными взглядами, полными утопій, сантиментальными. Мысль, что можно дѣйствовать вмѣстѣ, имъ не приходитъ на умъ. Эта Палата, такъ же какъ и вся страна, напоминаетъ разсыпавшееся колье изъ тысячи разноцвѣтныхъ камней“.

Отсюда безпрестанныя перемѣны министерствъ; одна и та же Палата 1834 года свергла 4 министерства въ 3 года. Тщетно въ 1834 году кабинетъ Сульта—Тьера—де-Брольи—Гизо, а въ 1837 году и 1839 кабинетъ Моле просилъ избирателей послать въ Палату правительственное большинство. Два первыхъ роспуска внесли мало перемѣнъ въ состояніе партій, и, если вслѣдъ за третьимъ роспускомъ образовалось точно опредѣлившееся большинство, то это лишь отрицательное большинство, связанное желаньемъ свергнуть министерство Моле. Оно низвергаетъ затѣмъ временное министерство 31 марта, министерство Сульта отъ 12 мая, съ шумомъ проваливаетъ въ октябрѣ 1840 года и кабинетъ Тьера отъ 1-го марта, который въ началѣ оно же съ такой горячностью поддерживало.

Воспроизводить исторію этихъ роспусковъ значитъ описывать исторію первыхъ десяти лѣтъ іюльской монархіи, когда политика вертѣлась почти исключительно вокругъ личныхъ вопросовъ, когда на трибунѣ выступала плеяда талантовъ, но, увы, очень часто движимыхъ личнымъ соперничествомъ, властолюбіемъ. Правда, удалось вотировать нѣсколько полезныхъ законовъ, но для Парламента, который видѣлъ въ своихъ стѣнахъ почти всѣ великіе умы Франціи, достигнутые результаты кажутся ничтожными по сравненію съ тѣмъ, что можно было бы получить при иной постановкѣ работъ, особенно при устраненіи всѣхъ интригъ. Въ одномъ и томъ же кабинетѣ сколько жалкаго соперничества: Гизо и Тьеръ со взаимными кознями послѣ роспуска 1834 года! Сторонники одинаковой политики не могли сговориться и скрыто воевали въ сумасбродной надеждѣ на министерскій портфель. Вспомнимъ Моле и маршала Сульта въ 1838 году. А король, полный здра-

ваго смысла и ума, но въ такой же степени неустойчивый въ своихъ мнѣніяхъ, лавировалъ между партіями, то вступая, въ теченіе четырехъ мѣсяцевъ, въ переговоры съ одной, чтобы въ концѣ концовъ образовать министерство изъ членовъ другой партіи, то прибѣгая къ роспуску, въ надеждѣ сформировать большинство въ пользу какой-нибудь партіи, такъ какъ всѣ онѣ тогда были приверженцами династіи. Послѣ каждаго созыва палаты Людовикъ-Филиппъ меланхолично констатировалъ, что ничего не измѣнилось, что только Гизо пріобрѣлъ лишнихъ 5 человѣкъ друзей, либо Моле потерялъ десятокъ сторонниковъ, и что необходимо снова найти тонкую комбинацію, чтобы образовать министерство, способное существовать—нѣсколько мѣсяцевъ.

Въ началѣ своего семилѣтняго министерства, Гизо не находилъ вѣрнаго и сплоченнаго большинства. Онъ часто жаловался на необходимость лавировать между группами, считать число голосовъ при проведеніи какого-либо правительственнаго мѣропріятія. А сколько приходилось расточать обѣщаній колеблющимся депутатамъ, разрѣшенія на открытіе табачныхъ лавокъ, или отмѣну податей, съ цѣлью заполучить нѣсколько бѣлыхъ шаровъ.

Роспускъ 1842 года не принесъ лучшихъ результатовъ. И только, въ 1846 году, послѣ роспуска, министерство находитъ компактное и преданное большинство. „Никогда побѣда не была столь полной, писалъ герцогъ Брольи, со времени трехсотъ де-Вилледя ни одно министерство не переживало такого праздника“ [1]). Иронія судьбы: этому самому большинству суждено было, благодаря его упорному отстаиванію избирательной реформы, впасть въ глубокое разногласіе со страной и вызвать паденіе королевской власти.

Послѣ попытки министерства Моле, Людовикъ - Филиппъ въ разгаръ возстанія, рѣшилъ поручить образованіе министерства главарямъ оппозиціи, Тьеру и Одиллону Барро, которые энергично совѣтывали ему распустить Палату депутатовъ. Король колебался, но кончилъ тѣмъ, что уступилъ. Былъ составленъ соотвѣтствующій указъ. Но нѣсколько часовъ спустя роспускъ уже оказывается недостаточнымъ; необходимо отреченіе отъ престола. Затѣмъ и это безполезно: наступаетъ революція.

Таково было значеніе роспусковъ въ теченіе 18 лѣтъ: это былъ призывъ къ народу, корректный, законный, но всегда безполезный.

---

[1]) Цитировано Thureau-Dangin, loc. cit., t. VI, p. 28.

ГЛАВА VI.

Исторія права роспуска во Франціи.

Продолженіе (1848—1870). I. Республика 1848 г. Принципы раздѣленія властей.—II. Вторая имперія. Теорія и практики ея конституціи.

I.

Іюльская монархія разбилась на избирательную реформу и банкетную кампанію, и быстро пошла ко дну. Первой мѣрой временнаго правительства было прекращеніе дѣятельности Парламента: декретомъ отъ 24 февраля 1848 г. оно объявило о распущеніи палаты депутатовъ и прекращеніи собраній Палаты пэровъ [1]). Декретомъ отъ 5 марта избирательныя коллегіи созывались на 9 апрѣля для „избранія народныхъ представителей въ Національное собраніе, которое должно установить конституцію". Подача голосовъ—прямая и всеобщая. Избирателями являются всѣ французы, достигшіе 21 года, проживающіе въ общинѣ 6 мѣсяцевъ и не лишенные по суду правъ; для пассивнаго избирательнаго права возрастной цензъ повышался до 25 лѣтъ. Выборы дали 900 депутатовъ, изъ которыхъ четверть были легитимисты, четверть—чистые республиканцы и половина—либералы.

Учредительное собраніе собралось 4 мая 1848 г. и съ первыхъ же засѣданій рѣшило избрать комиссію изъ восемнадцати членовъ для составленія проекта конституціи, который будетъ переданъ сначала на разсмотрѣніе отдѣловъ, а затѣмъ спеціальнаго комитета изъ делегатовъ этихъ отдѣловъ [2]). Изъ общей работы этого спеціальнаго комитета и конституціонной комиссіи и возникъ окончательный проектъ конституціи, представленный Арманомъ Марра въ засѣданіи 30 августа въ докладѣ, столь же возвышен-

---

[1]) Bulletin des lois, X серія, № 1.

[2]) О конституціи 1848 года см. H. Berton, Annales de l'école des sciences politiques, отъ 15-го ноября 1897 г. и 15 мая 1898 г. (Paris F. Alcan, éd.).

номъ по своимъ мыслямъ, сколь изящномъ и обстоятельномъ по формѣ. Обсужденіе въ Палатѣ и разсмотрѣніе въ комиссіи отняли 2 мѣсяца. Конституція вошла въ силу 4 ноября 1848 года.

Ея наиболѣе характерная черта—это боязнь исполнительной власти. Какъ будто съ самаго начала ея составители предчувствовали, что республика умретъ насильственной смертью отъ руки правительства. Отсюда это преувеличеніе принципа раздѣленія властей, этотъ глубокій ровъ, прорытый между избирательнымъ собраніемъ и исполнительной властью. Это та же подозрительность, какая проявилась въ 1791 году; но, наученные опытомъ, дѣятели 1848 года стараются создать сильное правительство. Чувствуется повсюду вліяніе работы Токвиля „Демократія въ Америкѣ", успѣхъ которой былъ огроменъ. Токвиль былъ однимъ изъ первыхъ, избранныхъ въ комиссію по выработкѣ конституціи, и именно по его совѣту силятся создать Республику по-„американски", не принимая во вниманіе глубокихъ различій между единой и централизованной Франціей и федеративными и склонными къ сепаратизму Соединенными Штатами.

Впрочемъ, комиссія не дошла до абсолютной копіи американской системы. За исключеніемъ Марра, наиболѣе видные члены комиссіи были и членами Палаты депутатовъ и были глубоко проникнуты принципами парламентскаго правленія; они не понимали правительства иначе, какъ въ видѣ отвѣтственнаго передъ парламентомъ кабинета, но, съ другой стороны, хотѣли оградить законодательное собраніе отъ всякой дискреціонной мѣры и отъ всякаго вліянія главы государства. Эти двѣ идеи и были положены въ основу той конституціи, которая была выработана Національнымъ Собраніемъ.

Согласно этой конституціи, верховная власть воплощается въ Собраніи; рядомъ съ нимъ, но на низшей ступени помѣщается исполнительная власть, состоящая изъ президента, избраннаго народомъ, независимаго отъ Собранія, и изъ министровъ, назначенныхъ президентомъ и отвѣтственныхъ передъ Палатой. „Собраніе, писалъ Арманъ Марра въ своемъ докладѣ, одно остается хозяиномъ всей политической жизни страны; оно имѣетъ право отвергнуть то, что президентъ предлагаетъ черезъ своихъ министровъ; если политика исполнительной власти не нравится ему, оно свергаетъ самихъ министровъ; наконецъ, если президентъ упорствуетъ въ противодѣйствіи общественному мнѣнію, оно привлекаетъ его къ верховному суду. Итакъ, придавъ испол-

нительной власти отвѣтственный характеръ, конституція ограждаетъ себя отъ возможныхъ злоупотребленій съ ея стороны. Президентъ не имѣетъ никакой власти надъ Собраніемъ, оно же всемогуще надъ его агентами“ [1]).

Логическимъ слѣдствіемъ этого обособленія властей является отказъ президенту въ правѣ роспуска законодательнаго собранія.

„Необходимо, писалъ Дюпэнъ старшій, чтобы президентъ не имѣлъ возможности оказывать давленіе на Національное Собраніе“ [2]). И повидимому этотъ взглядъ не встрѣтилъ никакого возраженія со стороны народныхъ представителей. Тѣмъ не менѣе въ комиссіи Мартэнъ (изъ Страсбурга) выразилъ нѣкоторое сомнѣніе: „Я хотѣлъ бы, сказалъ онъ, видѣть исполнительную власть свободной и независимой и я не прочь, если комиссія не рѣшила уже иначе, облечь ее правомъ роспуска собранія въ томъ случаѣ, если послѣднее станетъ въ оппозицію къ волѣ народа... Необходима власть, при помощи которой собраніе могло бы быть представлено на судъ страны“. Но онъ не настаивалъ на своемъ мнѣніи и не нашелъ сочувствія въ собраніи и 51-ая статья конституціи была принята собраніемъ безъ споровъ, почти въ той же самой редакціи, какую представилъ проектъ комитета, гласившей [3]): „Онъ (президентъ) не можетъ уступить ни одной пяди земли, распустить или отсрочить Національное Собраніе, пріостанавливать какимъ бы то ни было образомъ дѣйствіе конституціи и законовъ“ [4]).

Наиболѣе компетентный и вмѣстѣ съ тѣмъ наиболѣе восторженный комментаторъ конституціи 1848 г.—Берріа-Сенъ-При доказываетъ цѣлесообразность этой системы въ слѣдующихъ словахъ. „Національное Собраніе избрано гражданами: оно получило свою власть изъ ихъ рукъ, и президентъ не можетъ ни отнять ее, ни парализовать ея осуществленіе. Одни только довѣрители имѣютъ право отзывать своихъ уполномоченныхъ. Республиканская конституція по самому существу своему исключаетъ монархическія прерогативы, ибо ихъ тайная цѣль—оказывать давленіе

[1]) Докладъ Армана Марра, Moniteur universel, отъ 13 августа 1848 г., стр. 22—38.

[2]) Dupin, Constitution de la République Française, стр. 67.

[3]) Прибавлены были лишь, по предложенію База, слова „ни отсрочить“.

[4]) „Собраніе постоянно, оно само опредѣляетъ мѣсто своихъ засѣданій, устанавливаетъ численность военныхъ силъ, предназначенныхъ для ея защиты, и распоряжается ими“. Статья 32.

на общественное мнѣніе въ интересахъ отдѣльнаго лица. Роспускъ Парламента позволяетъ королю измѣнять составъ народнаго представительства, отдавая его всѣмъ случайностямъ избирательной борьбы [1]).

Однако слѣдуетъ отмѣтить, что послѣ вотированія конституціи нѣкоторые депутаты протестовали противъ отказа президенту въ правѣ роспуска. Въ письмѣ, помѣщенномъ въ „Moniteur" отъ 5-го ноября, Любертъ писалъ: „Я опасаюсь самыхъ тяжелыхъ послѣдствій отъ системы, при которой, съ одной стороны, президентъ не имѣетъ права, въ случаѣ разногласій, обратиться къ странѣ, а съ другой стороны, собраніе не имѣетъ права отрѣшать президента отъ его функцій. Въ томъ же смыслѣ протестовалъ и Викторъ Гюго, но въ болѣе туманныхъ выраженіяхъ [2]).

Въ концѣ споровъ, когда уже начало обрисовываться бонапартистское движеніе и въ умахъ политическихъ дѣятелей уже зародилось опасеніе возможности государственнаго переворота, Флоконъ предложилъ поправку къ конституціи, согласно которой президентъ республики, нарушавшій 51-ю статью конституціи, лишался своей власти и объявлялся измѣнникомъ отечества.

Поправка была сдана въ комиссію, которая нашла, что „подобный актъ президента даетъ конституціонную санкцію праву возстанія" и рѣшила формулировать точнѣе предложеніе Флокона. Наконецъ, послѣ довольно долгихъ дебатовъ предложеніе Флокона было окончательно редактировано и помѣщено въ концѣ 68-ой статьи: „Всякая мѣра, путемъ которой президентъ республики роспускаетъ Національное Собраніе, отсрочиваетъ его или ставитъ препятствіе осуществленію его полномочій—является государственной измѣной. Одинъ этотъ фактъ отрѣшаетъ президента отъ его функцій и даетъ гражданамъ право отказывать ему въ повиновеніи; исполнительная же власть переходитъ, по праву, къ Національному Собранію; судьи верховнаго суда должны немедленно же собраться и созвать присяжныхъ (les jures) въ назна-

---

[1]) Barriat-Saint-Prix, Droit constitutionnel français, Paris, 1851, стр. 483.

[2]) Одиллонъ Барро въ своихъ мемуарахъ, гдѣ онъ сжигалъ все тому раньше поклонялся, выражаетъ то же сожалѣніе: „Если право роспуска Палаты представляло опасность еще болѣе увеличить власть президента, который казался столь грознымъ, то это право открывало, по крайней мѣрѣ, мирный и правильный путь для улаживанія конфликтовъ, которые могли бы возникнуть между двумя важнѣйшими властями республики". Memoires, t. II, стр. 360.

ченное ими мѣсто, чтобы судить президента и его соумышленниковъ; особый законъ опредѣляетъ другіе случаи отвѣтственности и условія для преслѣдованія за нихъ“.

Учредительное собраніе, которое было выбрано на неограниченный срокъ, само распустило себя. Оно засѣдало въ послѣдній разъ 26-го мая; законодательное собраніе должно было собраться 28-го мая. Нѣкоторые члены предлагали устроить торжественную передачу власти старымъ собраніемъ новому; но послѣ возраженія Дюпэна старшаго, что права законодательнаго собранія исходятъ не отъ учредительнаго собранія, а отъ самого народа, это предложеніе было отвергнуто. Однако, 28 мая президіумъ учредительнаго собранія принялъ въ кабинетѣ предсѣдателя собранія, Марра, временный президіумъ законодательнаго собранія, „чтобы подтвердить, что, согласно нашей республиканской конституціи, не должно быть перерыва въ существованіи законодательной власти“. По окончаніи пріема, Марра, обращаясь къ своимъ коллегамъ, сказалъ: „господа, наша миссія закончена,—мы должны разойтись“ [1]).

Ихъ трудъ не могъ быть долговѣченъ, потому что онъ содержалъ въ себѣ зародыши противорѣчій и смерти: сосуществованіе двухъ равноправныхъ и обособленныхъ властей. Собраніе, всемогущее, постоянное, единое, безъ всякаго противовѣса, и президентъ, независимый и сильный народнымъ избраніемъ. „Они смотрятъ другъ на друга, говорится въ одномъ памфлетѣ, какъ два разъяренныхъ дога, которые спорятъ изъ-за одной и той же кости—министерства“. При президентѣ, проникнутомъ своимъ конституціоннымъ долгомъ, готовомъ преклониться передъ рѣшеніями собраній, каковыми были генералъ Кавеньякъ, Греви, Сади-Карно, возможно было существованіе подобной системы. Но она потеряла подъ собой почву, когда президентское мѣсто занялъ человѣкъ честолюбивый, пропитанный семейными традиціями, съ характеромъ властолюбца. Все въ конституціи способствовало созданію конфликтовъ, ничто не умѣряло и не разрѣшало ихъ. Конституція не установила даже одного и того же срока для обновленія собранія и для переизбранія президента: первое избиралось на три года, второй на четыре. Такимъ образомъ, обѣ власти

---

[1]) Pierre, Droit politique, стр. 334, даетъ всѣ подробности объ этомъ роспускѣ, который онъ цитируетъ на-ряду съ роспускомъ 1876 года, какъ весьма характерный примѣръ добровольнаго роспуска

могли образоваться при весьма различныхъ условіяхъ благодаря наибольшей измѣнчивости общественнаго мнѣнія въ избирательномъ собраніи, основанномъ на всеобщемъ голосованіи. А власти эти должны были бы совмѣстно работать въ теченіе двухъ или трехъ лѣтъ, несмотря на возможное разногласіе между ними. Такъ сама конституція сознательно подготовляла безвыходный конфликтъ [1].

„Что дѣлать собранію, писалъ Лабулэ въ эту эпоху, въ случаѣ сопротивленія президента, избраннаго семью или восемью миллiонами голосовъ и въ сто разъ болѣе популярнаго, чѣмъ законодательный корпусъ, который ему диктуетъ законы?

Кто явится третейскимъ судьей между этимъ собраніемъ которое нельзя отдать на верховный судъ народа, и президентомъ, опирающимся на общественное мнѣніе, лишеннымъ даже права veto, чтобы охладить страсти Палаты, если можетъ только путемъ переворота защищать то, что онъ считаетъ полезнымъ въ интересахъ страны? Увидимъ ли мы обвинительный актъ противъ народнаго избранника, или, напротивъ, новое 18-ое Брюмера на развалинахъ Собранія? Все возможно, все вѣроятно, когда борются неизвѣстныя силы“ [2]).

Эта, удивительно пророческая, критика весьма скоро получила подтвержденіе. Исторія послѣднихъ мѣсяцевъ учредительнаго собранія и всего періода законодательнаго собранія проходитъ въ непрерывной, раздражающей и безрезультатной борьбѣ между собраніемъ и принцемъ-президентомъ [3]), поводомъ къ которой были римскій вопросъ, законъ 31 мая, отказъ въ жалованіи, проектъ пересмотра и т. д. 17-го ноября 1851 года, вслѣдствіе оппозиціи военнаго министра,—тогда имъ былъ генералъ Сентъ-Арно,—и рѣчи Мишеля Де-Буржа, напомнившаго, что имѣется „невидимый часовой“ народъ, Собраніе отказывается принять во

---

[1]) A. Lebon, Cent ans d'histoire interieure, p. 200. Дѣятели учредительнаго собранія 1848 года сдѣлали совершенно невозможнымъ пересмотръ ихъ труда: они требовали, чтобы предложенія о пересмотрѣ поступали на баллотировку 3 раза съ мѣсячнымъ промежуткомъ, съ согласія трехъ четвертей депутатовъ, и чтобы затѣмъ для пересмотра была избрана спеціальная комиссія.

[2]) Laboulaye, Questions constitutionnelles, Considération sur la Constitution de 1848, стр. 43. Смотри также Emile Ollivier, Le prince Louis-Napoléon, Revue der Deux Mondes du 15 janvier 1896 г.—Thirria, Napoléon III avant l'Empire, t. II, conclusion.

[3]) Spuller, Histoire parlem. de la seconde République, passim (Paris. F. Alcan, éd.).

вниманіе предложеніе Бозэ, Фло и Пано, относительно права предсѣдателя Національнаго Собранія, прибѣгать къ вооруженной силѣ [1]). 27-го ноября Тинги вноситъ предложеніе о разрѣшении Генеральнымъ Совѣтомъ присвоить себѣ въ департаментахъ власть, въ случаѣ насильственнаго роспуска Собранія.

2-го декабря законодательнаго собранія болѣе не существовало. Всѣ тѣ, кто пріобрѣлъ имя въ парламентскомъ мірѣ, кто создалъ изъ Франціи страну свободы и высокихъ идей, очутились въ тюрьмѣ. Страна стала жертвой новаго государственнаго переворота. Декретъ, подписанный Людовикомъ-Наполеономъ-Бонапартомъ, скрѣпленный Морни [2]), объявляетъ о роспускѣ законодательнаго корпуса и Государственнаго Совѣта. Принцъ-президентъ „желая, впредь до реорганизаціи законодательнаго корпуса и Государственнаго Совѣта, окружить себя людьми, которые пользуются справедливымъ уваженіемъ и довѣріемъ страны", образуетъ совѣщательную комиссію изъ судей, финансистовъ, и бывшихъ депутатовъ. Плебисцитъ 20-го и 21-го декабря покрываетъ собою насильственный переворотъ. И 7.430.216 бюллетеней провозглашаютъ, что „народъ желаетъ сохраненія власти Людовика-Наполеона-Бонапарта и даетъ ему необходимыя полномочія, чтобы выработать конституцію на основахъ, указанныхъ въ манифестѣ отъ 2-го декабря".

II.

Въ своихъ главныхъ чертахъ, конституція 1852 года представляетъ возвращеніе къ учрежденіямъ VIII года. „Я принялъ за образецъ, говорилъ Людовикъ-Наполеонъ, политическія учрежденія, которыя уже, въ началѣ этого вѣка, при аналогичныхъ обстоятельствахъ, укрѣпили основы пошатнувшейся государственности и подняли Францію до высшей ступени благополучія и величія" [3]). Президентъ Республики, избранный на 10 лѣтъ глава исполнительной власти, отвѣтственный только передъ народомъ; министры, его помощники, которые не образуютъ болѣе совѣта, а являются, какъ сказалъ Сормененъ, лишь первыми писцами въ министерскихъ департаментахъ; Государственный Совѣтъ, который составляетъ проекты законовъ, законодательный

---

[1]) Введеніе конституціи 14—22 января 1858 года.

[2]) Тогда, какъ декретъ, призывающій Морни въ министерство внутреннихъ дѣлъ, появился только на слѣдующій день, 3-го декабря.

[3]) Статья 32-ая конституціи 1848 года.

корпусъ, который ихъ обсуждаетъ, вотируетъ, или отклоняетъ; Сенатъ, наблюдающій за тѣмъ, чтобы эти законы находились въ согласіи съ конституціей, религіей, моралью, свободой культовъ, личной свободой и національной обороной; пересмотръ конституціи, ввѣренный Сенату, или плебисциту,—таковы существенныя черты новой конституціи.

Но основныя тенденціи этой конституціи, опредѣляющія весь ея характеръ, это замѣна парламентскаго режима личной властью и недовѣріе къ законодательному корпусу. Вся власть сосредоточена въ лицѣ Президента Республики: шефъ арміи, онъ объявляетъ войну; руководитель внѣшней политики, онъ заключаетъ мирные и торговые договоры; глава исполнительной власти, онъ правитъ страной безконтрольно; онъ одинъ имѣетъ право иниціативы законовъ, которые редактируются Государственнымъ Совѣтомъ, контролируются Сенатомъ, но исходятъ только отъ него. Что касается Палаты, то „всѣ были поражены тѣмъ, какъ мало ей было дано, взамѣнъ всего, что у нея отняли“ [1]). Для опредѣленія ея правъ существуетъ одна только статья: „Законодательный корпусъ обсуждаетъ и вотируетъ проекты законовъ и налоги“. И напротивъ имѣется цѣлая серія точныхъ и ясныхъ статей, которыми отнимаются у нея старыя прерогативы Парламентовъ: Палата лишена права парламентской иниціативы (45 статья), права принимать петиціи (43), права избирать свое бюро (40). Поправки должны быть одобрены Государственнымъ Совѣтомъ (40). Если собранія Парламента публичны, газеты могутъ печатать только протоколы засѣданій (41). Продолжительность сессій ограничена тремя мѣсяцами (41). Бюджетъ вотируется по министерствамъ, и финансовые договоры разрѣшаются лишь декретомъ (Сенатусъ-Консультъ отъ 25 декабря 1852 года).

* * *

Такимъ образомъ все было направлено противъ народныхъ представителей. Президентъ объявляетъ себя отвѣтственнымъ передъ народомъ, но не предъ его представителями. „Онъ всегда имѣетъ право аппелировать къ вашему сувереному рѣшенію, чтобы въ исключительныхъ обстоятельствахъ либо поддержать его,

---

[1]) Corentin Guyho, L'Empire inedit, стр. 27;—Spuller, Histoire parlem. de la seconde République, стр. 346.—Ranc, Encyclopédie generale V° Absolutisme;—Harael, Histoire du second Empire, t. I, p. 65—Taxile-Delord, Histoire du second Empire, t. I, p. 425 et suiv. (Paris, F. Alcan, éd.).

либо лишить его своего довѣрія“. Этотъ призывъ къ народу совершается въ двухъ видахъ: либо путемъ плебисцита, либо при посредствѣ роспуска законодательнаго корпуса и новыхъ выборовъ, которые слѣдуютъ за нимъ.

Презрѣніе, съ которымъ отнеслись тогда къ законодательному корпусу, выразилось особенно ясно въ двухъ мѣрахъ. Въ случаѣ роспуска Президентъ созываетъ новую Палату, только спустя шесть мѣсяцевъ. Этотъ долгій срокъ былъ плохо прикрытъ предлогомъ, что необходимо дать время, чтобы въ странѣ улеглись политическія страсти. Истинная причина было—желаніе удалить на продолжительное время народныхъ представителей. Впрочемъ, за эти полгода законодательная жизнь не прекращалась. Если Палата была чисто-временнымъ учрежденіемъ, зато Сенатъ дѣйствовалъ постоянно; въ отличіе отъ большинства конституцій, роспускъ одной Палаты не влекъ за собой отсрочку засѣданій другой; болѣе того, въ этомъ случаѣ полномочія верхней Палаты удваиваются, и ей вручается вся полнота власти единаго законодательнаго собранія“ [1]. „Въ случаѣ роспуска законодательнаго корпуса, указываетъ 33-ая статья, и впредь до созыва новой Палаты, Сенатъ, по предложенію Президента Республики, принимаетъ экстренныя мѣры, обезпечивающія ходъ правительственнаго механизма. Такимъ образомъ, въ теченіе шестимѣсячнаго срока, Сенатъ, въ роли „хранителя основного закона“, или же учредительнаго собранія между-царствія, можетъ мѣнять конституцію, вотировать налоги, измѣнять законы. Вновь собравшемуся законодательному корпусу остается только констатировать переворотъ: онъ не имѣетъ права интерпелляцій. Эта статья представляла изъ себя чудовищное право, предназначенное для узаконенія новаго государственнаго переворота. Но отсутствіе въ началѣ имперіи какой бы то ни было оппозиціи со стороны законодательнаго корпуса сдѣлало примѣненіе этого права совершенно безполезнымъ, а ростъ общественнаго мнѣнія въ послѣдніе годы имперіи сдѣлалъ его невозможнымъ. Такимъ образомъ, эта статья никогда не была примѣнена.

Преобразованіе десятилѣтняго президентства въ имперію не произвело въ конституціи никакихъ существенныхъ измѣненій.

---

1) Президентъ Республики созываетъ, отсрочиваетъ и распускаетъ законодательный корпусъ. Въ случаѣ роспуска, Президентъ Республики долженъ созвать новый въ теченіе 6 мѣсяцевъ.

Трудно было бы еще больше увеличить власть главы правительства.

Продолжительность сессіи законодательнаго корпуса была опредѣлена въ 7 лѣтъ, но этотъ срокъ никогда не бывалъ исчерпанъ до конца. Три роспуска, произведенные Наполеономъ, мотивировались приближеніемъ конца законодательнаго періода, и указы во всѣхъ этихъ случаяхъ составлялись въ однихъ и тѣхъ же выраженіяхъ: „Мы, Наполеонъ, Божьей милостью и по волѣ націи императоръ французскій... принимая во вниманіе, что Законодательный корпусъ вступаетъ въ послѣдній годъ своихъ полномочій, объявляемъ его распущеннымъ“ [1]).

Трудно выяснить истинную причину этого преждевременнаго роспуска. Быть можетъ, дѣйствительный мотивъ его—это желаніе жить въ теченіе шести мѣсяцевъ безъ законодательнаго корпуса. Во время двухъ первыхъ роспусковъ императоръ выжидалъ полнаго истеченія срока созыва: избранные тотчасъ новые депутаты созывались лишь спустя шесть мѣсяцевъ послѣ роспуска предыдущаго собранія. Два первыхъ роспуска не имѣли никакого политическаго значенія, и послѣдовавшіе выборы проходили спокойно при оффиціальныхъ кандидатурахъ, кромѣ развѣ нѣсколькихъ большихъ городовъ, которые избрали сначала пять, а затѣмъ тридцать пять.

Иначе было при роспускѣ 1869 года: полный безпокойства, чувствуя себя подъ угрозами, утомленный, Наполеонъ III сталъ играть въ либерализмъ. Начиная съ 1860 года и особенно съ 1867 г. рядъ Сенатусъ-Консультовъ пытался даровать странѣ то, что Тьеръ называлъ „необходимыми свободами“. Вотированіе адреса, опубликованіе парламентскихъ дебатовъ и права интерпелляціи внесли жизнь въ законодательный корпусъ. Но оппозиція этимъ не удовлетворялась. Произведенный при такихъ обстоятельствахъ роспускъ, за которымъ слѣдовали немедленные выборы и созывъ новаго законодательнаго корпуса, былъ дѣйствительнымъ опро-

---

1) Вотъ картина роспусковъ, имѣвшихъ мѣсто при второй Имперіи:

1857—29 мая... Роспускъ законодательнаго корпуса. Созывъ изб. коллегій на 21 іюня.

1857—10 ноября... Созывъ законодательнаго корпуса на 28 ноября.

1863—7 мая... Роспускъ и созывъ избир. коллегій на 31 мая.

1863—10 октября... Созывъ закон. корпуса на 5 ноября.

1869—27 апрѣля... Роспускъ и созывъ губ. колл. на 23 мая.

1869—9 іюня... Созывъ закон. корпуса на 28 іюня.

сомъ страны. Оппозиція получила сотню мѣстъ. Три мѣсяца спустя, Сенатусъ-Консультъ отъ 8 сентября возстановилъ парламентскій режимъ, 2-го ноября 1870 года было составлено министерство Эмиля Оливье.

Глава новаго кабинета старается заложить основу парламентской имперіи. Новая конституція, радактированная Сенатусъ-Консультомъ, одобренная плебисцитомъ [1]), низвергаетъ режимъ 1852 года, пытаясь приблизиться къ англійскому типу: законодательная власть отправляется коллективно императоромъ и двумя Палатами. Министры, отнынѣ отвѣтственные, составляютъ совѣтъ и участвуютъ въ засѣданіяхъ обѣихъ Палатъ. Статья о роспускѣ воспроизведена безъ измѣненій [2]). Срокъ созыва по-прежнему шести-мѣсячный, но статья о чрезвычайныхъ полномочіяхъ Сената на время роспуска законодательнаго корпуса формально упразднена [2]). Впрочемъ роспускъ нижней Палаты по закону не влечетъ за собой отсрочки засѣданій Сената.

Какова была бы въ мирное время судьба этой новой конституціи? Насколько лица и традиціи имперіи могли бы приспособиться къ парламентскимъ учрежденіямъ? Послѣдовавшія событія упразднили необходимость отвѣта на этотъ вопросъ. 4-го сентября Имперія и Сенатусъ-Консультъ,—все рушится.

---

[1]) Сенатусъ-Консультъ послѣ народнаго вотума санкціонированъ и провозглашенъ Наполеономъ III 21 мая 1870 года.

Сенатусъ-Консультъ. Статья 1-ая, §§ 2 и 35,

[2]) Статья 42-я.

ГЛАВА VII.

Право роспуска во французской конституціи 1875 года.

I. Выработка и вотированіе конституціи.—II. Общій характеръ и роль права роспуска въ рукахъ президента.—III. Конституціонныя гарантіи противъ незаконныхъ роспусковъ.—Согласіе Сената.—Созывъ новой Палаты.—Спеціальныя ограниченія, касающіяся введенія осаднаго положенія и открытія дополнительныхъ кредитовъ.—IV. Роспускъ 1877 года.—V. Законъ 15 февраля 1872 года и незаконные роспуски.—VI. Разборъ критическихъ возраженій.

I.

Ни одна конституція, быть можетъ, не была выработана съ такимъ трудомъ, среди такихъ осложненій и препятствій, какъ французская конституція 1875 года. Представленная сначала антиреспубликанской Палатѣ, она была отвергнута въ іюлѣ 1874 года, полъ-года спустя первая статья ея принята была лишь большинствомъ одного голоса и только благодаря поправкѣ одного депутата. Такимъ образомъ, благодаря политической мудрости нѣсколькихъ членовъ праваго центра Франція получила свою окончательную конституцію. И для того, чтобы ясно понять ту роль, которую право роспуска играетъ въ государственномъ строѣ современной Франціи, необходимо разсмотрѣть въ общихъ чертахъ исторію выработки конституціи 1875 года и то мѣсто, которое занимало это право въ различныхъ конституціонныхъ проектахъ.

Съ первыхъ же засѣданій, Національное Собраніе, наученное государственнымъ переворотомъ 1851 года, было озабочено вопросомъ о продолжительности своихъ полномочій.

Риве (Rivet) внесъ предложеніе (кстати сказать, первое, говорящее о президентѣ республики), согласно которому роспускъ Національнаго Собранія долженъ былъ влечь за собой прекращеніе полномочій главы государства; и въ февралѣ 1872 года вотированъ былъ законъ противъ неправильныхъ роспусковъ, къ которому мы вернемся впослѣдствіи.

Тьеръ, въ своемъ „посланіи“ 1 ноября 1872 года, настаивалъ на необходимости дать существующимъ учрежденіямъ болѣе опредѣленную организацію и законъ 13 марта 1873 года, въ статьѣ пятой, постановилъ, что „Національное Собраніе не разойдется прежде чѣмъ не выработаетъ закона объ организаціи исполнительной и законодательной власти. Съ этого момента посыпались предложенія, проекты и поправки; характерно то, что всѣ они, безъ исключеній, предоставляли главѣ государства право роспуска Палаты депутатовъ.

19 мая 1873 г. Тьеръ и министръ юстиціи Дюфоръ представили первый проектъ конституціи [1]; это былъ солидный трудъ, проникнутый искренностью и лойяльностью.

„Отдавая должное учрежденіямъ, связаннымъ съ прежней формой правленія, все же мы считаемъ вполнѣ очевиднымъ, что при современномъ состояніи Франціи не возможенъ другой режимъ, кромѣ республики. Она является въ настоящее время естественной и необходимой формой правленія“.

Задачей этого проекта было сочетать съ республиканской формой правленія „парламентскій режимъ, который до такой степени проникъ въ практику нашей политической жизни, что мы должны внѣдрить его въ республику въ гораздо болѣе широкомъ видѣ, чѣмъ то допускаетъ теорія, и сдѣлать его, пожалуй, еще болѣе цѣльнымъ, чѣмъ въ Америкѣ“. Конституція 1875 г. заимствовала изъ него свои главныя черты: избираемость президента Конгрессомъ; двухъ-палатную систему и необходимость предварительнаго согласія Сената для роспуска Палаты депутатовъ [2]. Но мотивы, выраженные во введеніи къ этому проекту, показываютъ, насколько присвоенная себѣ Тьеромъ власть отличалась отъ полномочій, предоставленныхъ по закону 1875 года президенту республики [3], насколько здѣсь дѣло шло о личномъ активномъ вмѣшательствѣ въ государственныя дѣла. Уступка партійному духу только усиливаетъ его страстность, нельзя быть увѣреннымъ въ томъ, что Палата депутатовъ когда-нибудь путемъ ли дерзкихъ резолюцій, систематической оппозиціи или даже смѣлаго выступленія не закон-

---

[1]) Journal officiel отъ 20 мая; приложеніе № 1779.

[2]) Проектъ ничего не говорилъ о совѣтѣ министровъ.

[3]) Согласіе Сената должно было быть принято въ секретномъ комитетѣ большинствомъ голосовъ и дано въ теченіе 8 дней. Избирательныя коллегіи должны были быть созваны черезъ 3 дня послѣ врученія президенту согласія Сената.

читъ тѣмъ, что дастъ ложное направленіе политикѣ, парализуетъ дѣйствіе исполнительной власти и подкопается подъ самое существованіе правительства; итакъ, необходимо лѣкарство противъ этого зла и предохраненіе противъ этой опасности". И проектъ рекомендовалъ роспускъ прежде всего въ интересахъ исполнительной власти.

Національное Собраніе не созрѣло еще для республики: 24 мая, послѣ рѣзкой рѣчи Тьера, въ которой онъ настаивалъ на необходимости выйти наконецъ изъ переходнаго состоянія, ибо „нельзя же вѣчно оставаться въ этомъ переходномъ положеніи"— 360 голосами противъ 344 Собраніе выразило ему недовѣріе; это была отставка, данная президенту республики и его министрамъ. Въ тотъ же день былъ избранъ президентомъ Макъ-Магонъ, и образованъ кабинетъ Брольи, и проектъ закона объ организаціи государственной власти замѣнился закономъ 20 ноября 1873 о септенатѣ маршала Макъ-Магона.

Въ концѣ ноября назначена была специальная, такъ называемая комиссія Тридцати (или конституціонныхъ законовъ), для разсмотрѣнія всѣхъ проектовъ органическихъ законовъ. Здѣсь былъ проектъ Прадіе [1]), который, помимо права роспуска, усматривалъ панацею отъ всѣхъ затрудненій въ совмѣстномъ засѣданіи обѣихъ Палатъ для устраненія возникающихъ разногласій. Средство это, быть можетъ, остроумное въ теоріи, но опасное на практикѣ, такъ какъ столь многочисленное собраніе могло, какъ это и было въ 1884 г., легко выродиться въ безпорядочное сборище. Было предложеніе князя Шамбруна [2]), предоставляющее президенту право роспуска Палаты при условіи — согласія Сената и созыва новой Палаты черезъ трехмѣсячный срокъ. Былъ, наконецъ, проектъ герцога Брольи [3]), который являлся дополненіемъ къ упомянутому уже республиканскому проекту Тьера и Дюфора, но въ то время, какъ послѣдній давалъ окончательную организацію, новое предложеніе заключало въ себѣ лишь временныя мѣры. „Если мы не совѣтуемъ вамъ, говорилось тамъ, закрѣпить окончательную форму правленія, то не потому, что мы не понимаемъ всѣхъ тѣхъ не-

---

1) Journal officiel отъ 21 мая 1873 и отъ 14 мая 1874 г., приложеніе № 1769, и отъ 15 ноября 1873 г. приложеніе № 2010.

2) Journal officiel отъ 10 ноября 1873 г., приложеніе № 1972.

3) Проектъ 15 мая 1874 года, Journal officiel отъ 15, 16 и 31 мая 1874 года, приложеніе № 2369.

*

удобствъ, которыя представляетъ для большой страны режимъ, не предусматривающій (qui ne règle pas) всѣхъ возможностей болѣе или менѣе отдаленнаго будущаго...

Но мы остаемся при томъ убѣжденіи, что высшіе интересы повелѣваютъ намъ объединить вокругъ одной и той же власти всѣхъ добрыхъ гражданъ различныхъ партій, не связывая ихъ ничѣмъ въ ихъ будущемъ, не требуя отъ нихъ ни жертвъ, ни отказа отъ незаконныхъ надеждъ и убѣжденій". Но истинная причина заключалась въ томъ, что глубокія разногласія въ самой консервативной партіи помѣшали выработать окончательную организацію.

Въ общемъ этотъ проектъ лишь фиксировалъ тѣ полномочія, которыя даны были маршалу-президенту закономъ 20 ноября 1873 года, и раздѣлялъ законодательную власть на двѣ части: Большой Совѣтъ (состоящій частью изъ выбранныхъ, частью назначенныхъ президентомъ республики членовъ) и Палату представителей, которая можетъ быть распущенной президентомъ по требованію Большого Совѣта. Но въ этомъ случаѣ избиратели должны были быть созваны только черезъ 6 мѣсяцевъ, а въ промежуткѣ между двумя Палатами вся полнота власти должна была перейти къ президенту и Большому Совѣту; это былъ уже двойной шагъ назадъ сравнительно съ предыдущимъ проектомъ.

15 іюня 1874 года Казиміръ Перье и Ламберъ Сентъ-Круа внесли два новыхъ предложенія, первое въ духѣ Тьера-Дюфора, второе въ духѣ Брольи. 15-го іюля Комиссія Тридцати представила свой докладъ [1]), который настаивалъ на сохраненіи временной организаціи, фиксировалъ лишь президентство маршала Макъ-Магона и организовалъ двѣ Палаты. По проекту Комиссіи маршалъ-президентъ не былъ ограниченъ въ пользованіи правомъ роспуска согласіемъ Сената, ибо „это условіе поставило бы его въ зависимость отъ Сената, у котораго ему пришлось бы просить помощи". Далѣе новые выборы должны были имѣть мѣсто лишь шесть мѣсяцевъ спустя послѣ роспуска, дабы „предоставить правительству извѣстную свободу дѣйствій".

Наконецъ, 23 іюля Національное Собраніе приступило къ обсужденію предложенія Казиміра Перье и послѣ страстныхъ преній 374 голосами противъ 333 отвергло его, равно какъ и по-

---

[1]) Journal officiel отъ 3 августа 1874 г. приложеніе № 2549. Докладъ до-Вантавона.

правку Валлона. Тогда Леонъ де-Малевиль предложилъ собранію, въ виду безплодности преній, объявить себя распущеннымъ, но и это было отвергнуто 369 голосами противъ 340. А на другой день по инициативѣ Кастеллана и Малартра Національное Собраніе отложило обсужденіе конституціонныхъ проектовъ и свои засѣданія до 30 ноября.

Вернувшись къ своимъ избирателямъ, депутаты центра поняли, что странѣ уже надоѣли нелѣпые вотумы и продолжающееся переходное положеніе. Съ другой стороны, и Гамбетта, сперва отрицавшій за Національнымъ Собраніемъ право на утвержденіе Конституціи, благоразумно измѣнилъ свое мнѣніе. Передовые республиканцы убѣдились, наконецъ, въ необходимости сдѣлать уступки депутатамъ правой, чтобы придти къ окончательной организаціи учрежденій. Такъ составилось республиканское большинство, которое и вотировало нынѣ дѣйствующую французскую конституцію.

Но маршалъ-президентъ не замѣтилъ этого развитія республиканской идеи, и въ своемъ „посланіи" отъ 6 января заявилъ лишь о необходимости просто дополнить законъ 20 ноября 1873 (о септенатѣ) въ смыслѣ предоставленія исполнительной власти права роспуска въ случаѣ ея конфликта съ той Палатой, которой уступитъ мѣсто Національное Собраніе.

Въ нашу задачу не входитъ изложеніе тѣхъ преній, въ результатѣ которыхъ появились „органическіе" законы. 30 января 1875 года большинствомъ 353 голосовъ противъ 352 былъ вотированъ принципъ республиканскаго правленія. 2 февраля несмотря на оппозицію Берто „во имя республиканскихъ принциповъ" [1]) и

---

[1]) „Безотвѣтственность и право роспуска, говорилъ Берто, составляютъ прерогативы короны. Я ихъ прекрасно понимаю тамъ, гдѣ народный суверенитетъ воплощается въ династіи, которая является выраженіемъ и символомъ національной непрерывности... Но я принципіально не понимаю права роспуска въ республикѣ. Быть можетъ, я оправдалъ его еще, если бы нашъ президентъ былъ прямымъ созданіемъ всеобщаго избирательнаго права, ибо въ такомъ случаѣ онъ, независимый отъ Палатъ, могъ бы имъ сказать: не вамъ я долженъ отдавать отчетъ,—я дамъ его тѣмъ, отъ кого получилъ свои полномочія.—Но я васъ спрашиваю, какъ принципіально совмѣстить безотвѣтственность и право роспуска съ началомъ національнаго суверенитета, съ одной Палатой, если хотите съ двумя Палатами, носительницами этого суверенитета... Какъ, при существованіи двухъ Палатъ, которыя являются продуктомъ всеобщаго избирательнаго права, которыя суверенны—тотъ, который самъ получилъ все отъ народнаго представительства, имѣетъ право сломить и уничтожить его путемъ

Мо и Вентавона со стороны комиссіи, была принята поправка Валлона (425 голосовъ противъ 243) о правѣ роспуска. Это была побѣда всемогущаго ораторскаго таланта Дюфора: въ своей смѣлой и глубокой рѣчи, охватывающей этотъ вопросъ и съ принципіальной и съ практической точки зрѣнія старый республиканецъ показалъ всю опасность конфликтовъ, немогущихъ быть разрѣшенными легальнымъ путемъ съ одной стороны, и врученія президенту республики права роспуска безъ всякаго контроля съ другой стороны. „Поправка Валлона—сказалъ онъ въ заключеніе—имѣетъ двоякую цѣль: гарантировать однимъ возможность президентскаго роспуска, гарантировать другимъ закономѣрное примѣненіе его, обезпеченное согласіемъ Сената".

Возбужденіе было настолько сильное, что въ теченіе 10 минутъ нельзя было слышать голоса докладчика: „Депутаты сошлись въ группѣ и начался оживленный обмѣнъ мнѣній" [1]), констатируетъ Journal officie. Этотъ важный вопросъ о роспускѣ и могучее краснорѣчіе Дюфора заставили Національное Собраніе почувствовать, что въ его рукахъ находятся судьбы Франціи.

24 февраля Собраніе отвергло проектъ Родо, предлагавшій вручить Президенту Республики право роспуска Сената [2]), и окончательно вотировало текстъ закона о роспускѣ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ вошелъ статьею 5 органическаго закона 25 февраля 1875 года. Наконецъ, третій конституціонный законъ о взаимномъ отношеніи между публичными властями дополнилъ это постановленіе новой статьей (ст. 3, § 4 закона 16 іюля 1875 года), предусматривающей тотъ случай, когда роспускъ Палаты совпадаетъ съ освобожденіемъ мѣста президента республики. Вотировавъ оба закона о выборахъ сенаторовъ и депутатовъ, Національное Собраніе завершило свою учредительную работу по организаціи конституціоннаго строя Франціи.

роспуска! Господа, власть президента не самостоятельная, а производная и онъ самъ вырветъ изъ-подъ своихъ ногъ почву въ тотъ день, когда распуститъ народное представительство, тотъ источникъ, изъ котораго онъ черпалъ свою силу... Онъ является исполнительной властью, т. е. властью, которая исполняетъ волю Національнаго Собранія. Какъ! Будучи лишь рукою, предназначенной для осуществленія верховной воли, онъ можетъ изъ боязни ея послѣдствій отозвать Собраніе, мало симпатичное ему!" Journal officiel отъ 3 февраля.

[1]) Journal officiel отъ 3 февраля, стр. 906.

[2]) Мы вернемся впослѣдствіи къ этому предложенію.

Будучи суверреннымъ, оно могло быть распущено только по собственной волѣ. Закономъ 30 декабря 1875 года оно постановило, что его полномочія закончатся 8 марта 1876 года; въ этотъ же день должно было открыться первое засѣданіе Сената и Палаты депутатовъ [1]). Въ назначенный день, президентъ Національнаго Собранія герцогъ Одифре-Паскье, окруженный членами президіума и постоянной комиссіи, принялъ временное бюро (президіумъ) Сената и Палаты и совѣтъ министровъ. Онъ вручилъ имъ отъ „имени Національнаго Собранія суверенную власть, которую оно получило отъ націи". Старѣйшій членъ Совѣта, Готье де-Румильи и канцлеръ Дюфоръ получили „изъ его рукъ эту власть со всѣми правами и прерогативами, предоставленными имъ по республиканской Конституціи 25 февраля". Послѣ этого Одифре-Паскье заявилъ, что полномочія Національнаго Собранія исчерпаны.

II.

Для того чтобы понять ту роль, которую право роспуска играло въ рукахъ президента республики—необходимо нѣсколько подробнѣе изучить общій характеръ Конституціи 1875 года.

Эта Конституція была плодомъ соглашенія умѣренныхъ консерваторовъ съ республиканской партіей. Столь широкое основаніе, быть можетъ, и является причиной ея продолжительности Ибо однимъ она должна была обезпечить демократическій строй, другимъ гарантіи умѣреннаго правленія. „Я не допускаю говорилъ Дюфоръ, чтобы республика должна была быть создана по извѣстному опредѣленному исключительному типу и чтобы нельзя было, даже признавъ республику основнымъ закономъ страны, найти какія-либо спеціальныя мѣры, хотя бы и заимствованныя у монархіи, которыя могли бы укрѣпить республику и обезпечить ей гарантіи порядка [2]).

Одинъ изъ депутатовъ Національнаго Собранія, членъ этого праваго меньшинства, который присоединился къ республикѣ въ цѣляхъ совмѣстнаго вотированія конституціонныхъ законовъ, такимъ образомъ резюмировалъ свою работу: „Современная конституція по буквѣ и духу своему есть не реакціонное, а де-

---

[1]) Eug. Pièrre, Traité de droit politique, стр. 335, даетъ in extenso любопытныя рѣчи, произнесенныя по этому поводу.

[2]) Journal officiel отъ 3 февраля 1875 года, стр. 904.

мократическое произведеніе, потому что всѣ установленныя ею власти, Палата депутатовъ, Сенатъ, Президентъ, имѣютъ одинъ и тотъ же источникъ—всеобщее и прямое избирательное право; но это—демократія умѣренная и сдерживаемая нѣкоторыми учрежденіями, которыя регламентируютъ и предохраняютъ ее отъ крайнихъ увлеченій" [1]). Итакъ, мечта дѣятелей 1875 года была чисто парламентская республика, ничего общаго не имѣющая ни съ республикой конвента 1791 года, ни съ республикой 1848 года,—республикой американскаго типа, основанной на обособленіи властей. Это—чистый „парламентаризмъ", это, выражаясь словами Леона Сея, „управленіе не Палатами и не министерствомъ, а министерствомъ, отвѣтственнымъ передъ Палатами" [2]), что было основной чертой поправки Валлона (ставшей первымъ конституціоннымъ закономъ. Прим. переводчика). И дѣйствительно, если проекты Брольи и Комиссіи Тридцати давали организацію лишь временному септе-

---

[1]) Вамеро, La République constitutionelle et parlamentaire (Revue dъ Deux Mondes отъ 15 ноября 1879 г.). La situation politique (Revue de Deux Mondes отъ 15 декабря 1874 г.). Интересно привести характеристику Андрэ Лебона, бывшаго министра колоній, данную имъ въ его недавнемъ произведеніи: Cent ans d'histoire interieure, стр. 298. „Эта конституція чрезвычайно далека отъ совершенства и можно желать того или иного улучшенія ея частностей. Но она самая эластичная и компромисная изъ всѣхъ конституцій, которыя знала Франція съ 1789 г. Эластичная въ томъ смыслѣ, что въ ней не содержится ни одна статья, о которую споткнулись прошлые режимы и что двери ея достаточно широко раскрыты для неизбѣжныхъ измѣненій общественнаго мнѣнія, для того чтобы предохранить страну отъ черезчуръ бурныхъ вспышекъ. Компромисная въ томъ смыслѣ, что, будучи дѣтищемъ монархистскаго собранія, принужденнаго создать республику, она не является продуктомъ какой-либо доктрины, а главные органы власти, установленные ею, заимствованные изъ опыта различныхъ эпохъ и режимовъ, и предназначены для того, чтобы служить взаимными противовѣсами и клапанами. Она создала парламентскую республику: два слова и двѣ идеи, которыя современная исторія не привыкла видѣть соединенными. Она не провозгласила ни одного абстрактнаго принципа, узаконивая тотъ строй, который существовалъ при ея рожденіи, она имѣла лишь одну цѣль—приспособить его къ новымъ потребностямъ, сообщая ему необходимую для этого гибкость. Если хотите, это эмпирическое произведеніе, но именно этимъ эмпирическимъ, дѣловымъ характеромъ она существенно отличается отъ прежнихъ конституцій Франціи".

[2]) Въ Сенатѣ, засѣданіе 25 іюля 1884 года, Journal officiel отъ 26 іюля, стр. 1333.

пату маршала Макъ-Магона; если, по законопроекту Тьера и Дюфора, президентъ долженъ былъ получить личную и отвѣтственную власть, то смыслъ поправки Валлона былъ совершенно другой. Она сдѣлала президента республики безотвѣтственнымъ—за исключеніемъ случая государственной измѣны—и создала совѣтъ министровъ, отвѣтственный передъ Палатой за политику правительства.

Въ сущности говоря, это были парламентскія учрежденія французской монархіи, перенесенныя въ республику. „Большая часть статей, которыя мы предлагаемъ вамъ вотировать,—говорилъ Лабулэ, докладчикъ закона 16 іюля 1875 года—заимствованы изъ нашихъ предыдущихъ конституцій... Онѣ даютъ республикѣ всѣ гарантіи конституціонной монархіи, которыми мы пользовались въ теченіе болѣе тридцати лѣтъ“ [1]).

При такихъ условіяхъ роль президента зависитъ отъ такта и обстоятельствъ. Постоянно изучать настроеніе умовъ, слѣдить съ безпартійной и просвѣщенной объективностью за тѣмъ, насколько поведеніе депутатовъ соотвѣтствуетъ современнымъ теченіямъ въ странѣ [2]), узнавать, не возникло ли между обѣими Палатами глубокихъ разногласій по серьезнымъ политическимъ вопросамъ—такова обязанность президента республики. Президентъ не вмѣшивается въ борьбу партій, но это не значитъ, что его роль пассивна. Находясь не только не въ центрѣ парламентской борьбы, а внѣ ея—онъ можетъ гораздо лучше судить о ней. Лефевръ [3]) совершенно вѣрно замѣтилъ, что хотя у президента и нѣтъ права измѣнять высшую Палату назначеніемъ новыхъ пэровъ, тѣмъ не менѣе ему приходится принимать цѣлый рядъ рѣшеній и брать на себя иниціативу (даже и помимо назначенія министровъ), въ такомъ размѣрѣ, въ какомъ это не предоставлено конституціонному королю въ парламентскихъ монархіяхъ [4]).

---

[1]) Докладъ въ Journal officiel отъ 10 іюня, стр. 4160. См. Лефевра Etudes sur les lois constitutionnelles de 1875, стр. 64 и слѣд.; Сенъ-Жиронъ, Droit constitutionnel, стр. 356; Лавелэ, Des formes du gouvernement (Revue des Deux Mondes) отъ 1 ноября 1873 года.

[2]) Прево-Парадоль, la France nouvelle, стр. 145.

[3]) Lefewre, loc. cit., стр. 145.

[4]) Полномочія президента республики чрезвычайно обширны: выборъ министровъ, разсмотрѣніе предложенія о пересмотрѣ, отсрочка засѣданій Палатъ, закрытіе сессій, созывъ Палатъ на чрезвычайную сессію, мобилизація, предложеніе Палатѣ депутатовъ объявленія войны заключеніе договоровъ, право помилованія, посланія и рѣчи, требова-

Но каковы бы ни были мѣры, на которыя онъ рѣшается, въ частности если онъ прибѣгаетъ къ роспуску Палатъ, онъ долженъ воздерживаться отъ партійныхъ рѣшеній, давить на страну въ такомъ направленіи, которое кажется ему предпочтительнымъ. Если министерство имѣетъ большинство въ Палатѣ, если нѣтъ признаковъ разногласія между министерствомъ и Палатой, онъ обязанъ считаться съ такимъ правительствомъ, каковы бы ни были его личныя убѣжденія. Болѣе того, если министерство теряетъ довѣріе Палаты, президентъ можетъ объявить роспускъ, „какъ послѣднее средство, которое остается кабинету для того, чтобы удержаться у власти, когда оно потерпѣло неудачу на какомъ-либо важномъ предложеніи и не имѣетъ больше за собой большинства Палаты“ [1]). Мы уже говорили, что даже въ Англіи господствующій обычай, высказываясь противъ подобнаго примѣненія роспуска, допускаетъ исключеніе въ случаѣ вмѣшательства законодательной власти въ область исполнительной и перемѣны общественнаго мнѣнія страны.

Примѣненіе права роспуска является закономѣрнымъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда президентъ вмѣшивается не какъ дѣйствующее лицо, а какъ третейскій судья во время критическаго положенія, создавшагося вслѣдствіе конфликта между двумя Палатами, раздробленія партій въ Палатѣ депутатовъ, возникновенія важнаго политическаго или экономическаго вопроса, требующаго быстраго разрѣшенія. Вотъ почему мы считаемъ совершенно некорректнымъ тотъ случай примѣненія права роспуска, который допускаетъ Сентъ-Жиронъ [2]): когда президентъ обращается къ странѣ за разрѣшеніемъ конфликта между нимъ и Парламентомъ,— такъ какъ онъ не имѣетъ права занимать позицію, враждебную парламентскому большинству, избранному всеобщей подачей голосовъ Онъ не является представителемъ опредѣленнаго взгляда на данный вопросъ, онъ не является уполномоченнымъ той или иной партіи, хотя бы даже той, которая провела его на президентскій постъ—онъ представитель и уполномоченный всей страны.

Такова роль, которую должно играть право роспуска въ рукахъ президента республики.

ніе вторичнаго обсужденія закона, уже прошедшаго черезъ Парламентъ, и прежде всего право роспуска.

[1]) Эсменъ, Droit constitutionnel, стр. 102, 120, 829.

[2]) Сентъ-Жиронъ, Droit constitutionnel, стр. 447.

III.

Право президента распускать Палату [1]) ограничено тремя условіями: наличность министерства, принимающаго на себя отвѣтственность, предварительное согласіе Сената и созывъ новой Палаты въ установленный закономъ срокъ. Мы не будемъ останавливаться на первой гарантіи, которая вытекаетъ изъ общаго характера нашей конституціи и не представляетъ спеціально французскія черты; каждый актъ долженъ быть скрѣпленъ подписью министра. Мы указали уже, какимъ некорректнымъ шагомъ явилось бы отозваніе кабинета, опирающагося на Парламентъ, солидарный съ общественнымъ мнѣніемъ страны.

Второе условіе—необходимость предварительнаго запроса Сената было принято лишь послѣ долгихъ преній. Даже сторонники этого ограниченія должны согласиться, что въ этомъ отношеніи конституція 1875 года представляла нѣчто новое и оригинальное. Впервые одна часть законодательной власти пользуется правомъ регулировать прерогативу главы государства и вмѣшиваться въ самую жизнь другой Палаты; въ прошломъ можно указать только одинъ подобный прецедентъ сенатусъ-консульта X г., которому недостаетъ, впрочемъ, юридической и моральной силы. Это вмѣшательство носитъ тѣмъ болѣе своеобразный характеръ, что самъ Сенатъ не подлежитъ роспуску: онъ распускаетъ, но не можетъ быть распущенъ.

Первая идея этого постановленія принадлежитъ Прево-Парадолю. „Эта Верхняя Палата—говорилъ онъ,—можетъ дать прочную точку опоры общественному мнѣнію и правительству въ случаѣ, если бы другая Палата стала легкомысленно злоупотреблять своей властью. Примѣненіе права роспуска показалось бы болѣе законнымъ, если бы правительство, отсылая Палату на судъ избирателей, которымъ принадлежитъ послѣднее слово, косвенно опиралось на сочувствіе и содѣйствіе этого высокаго Собранія [2]).

Оба проекта Тьера и Дюфора и герцога Брольи содержали это ограниченіе, но Комиссія Тридцати рѣзко отвергла его и въ засѣданіи Мо, Вентавонъ и Поль Готтенъ выставили противъ

---

[1]) Объ общихъ условіяхъ роспуска см. въ нашей теоретической части.

[2]) Прево-Парадоль, La France nouvelle, стр. 106.

него весьма серьезные доводы [1]). Прежде всего они указали на опасность преобладанія Сената надъ законодательнымъ корпусомъ, „этого учрежденія, корни котораго питаются всеобщимъ избирательнымъ правомъ“, и подчиненія президента Сенату; онъ будетъ принужденъ, говорили они, обращаться къ Сенату съ обвинительнымъ актомъ противъ законодательнаго корпуса для доказательства того, что насталъ моментъ для примѣненія права роспуска; онъ будетъ долго медлить, прежде чѣмъ рѣшится на этотъ актъ, — а колебаніе вредно отзовется на интересахъ страны; далѣе они указывали, что „если роспускъ Палаты депутатовъ будетъ происходить съ согласія Сената, то тѣмъ самымъ окончательно упраздняется министерская отвѣтственность“, на опасность обратить президента, который, въ случаѣ отказа въ роспускѣ со стороны Сената, останется изолированнымъ между двумя враждебными Палатами,—на желательность невмѣшательства Сената, ибо при новомъ Законодательномъ Собраніи онъ „еще можетъ быть посредникомъ между Палатой и исполнительной властью, окажется въ весьма затруднительномъ положеніи. Но если въ Палату вернется то же самое большинство, „ибо это будетъ открытая война между двумя Палатами, Палата, сильная народнымъ избраніемъ, не замедлитъ обрушиться на Сенатъ, и послѣдній выйдетъ изъ этой борьбы ослабленнымъ и дискредитированнымъ“.

Эти возраженія, приводимыя съ тѣхъ поръ многими политическими дѣятелями [2]), имѣютъ свои основанія. Но Національное Собраніе отклонило ихъ, и, мы думаемъ, поступило совершенно правильно. Роспускъ законодательнаго собранія есть актъ настолько серьезный и можетъ вызвать столь сильное потрясеніе въ жизни націи, особенно во Франціи—странѣ быстро смѣняющихся теченій и внезапныхъ увлеченій—что къ нему слѣдуетъ

---

[1]) Засѣданіе 3 и 25 февраля 1875 г. Journal officiel отъ 4 и 26.

[2]) Именно Рибо (Ribot) въ своемъ курсѣ по конституціонному праву въ Школѣ политическихъ Наукъ (въ 1885—1886) и Флоке въ засѣданіи Палаты депутатовъ 4 іюля 1884 г. Journal officiel отъ 5 іюля. См. также: Radenac, La Dissollution des Assemblées parlementaires, стр. 93 и сл. Послѣдній критикуя эту мѣру, приводитъ самые солидные аргументы въ пользу необходимости ея: „Сенатъ, говоритъ онъ, всегда будетъ медлить, когда у него испросятъ санкцію на роспускъ, и дастъ ее только тогда, когда въ пользу роспуска будетъ настроено само общественное мнѣніе“.

прибѣгать лишь съ чрезвычайной осторожностью, обставляя его всѣми гарантіями и пользуясь всѣми необходимыми указаніями. „И эта мѣра—вѣрно замѣчають защитники ея — заключаетъ въ себѣ прочную гарантію противъ необдуманныхъ или произвольныхъ роспусковъ, могущихъ взволновать или даже возмутить страну; это публичное обсужденіе и рѣшеніе роспуска является лучшимъ залогомъ его правомѣрности“ [1]). Если большинство въ странѣ точно отражается въ большинствѣ обѣихъ Палатъ, то не будетъ основанія для примѣненія этой дискреціонной мѣры; если же, напротивъ того, между двумя Палатами существуетъ конфликтъ, то Сенатъ, какъ заинтересованная сторона, едва-ли откажется отъ роспуска, и это будетъ однимъ изъ самыхъ полезныхъ случаевъ его примѣненія.

Это согласіе Сената, служащее гарантіей противъ слишкомъ легкомысленнаго или властолюбиваго президента, необходимо въ его же собственныхъ интересахъ: опираясь на авторитетъ Сената, ему не придется одному отвѣчать передъ страной за правильность этой мѣры. „Пользованіе этой крайней мѣрой—говорилъ маршалъ Макъ-Магонъ въ своемъ посланіи отъ 6 января 1875 г. [2])—будетъ „весьма опасно, если правительство въ столь критическомъ положеніи не будетъ чувствовать за собой содѣйствіе умѣренной Палаты“.

Система избранія Сената, спокойствіе его засѣданій, устойчивость его взглядовъ вслѣдствіе не полнаго, а частичнаго обновленія его—все это даетъ ему авторитетъ, необходимый для того, чтобы освятить роспускъ Палаты, и мы вслѣдъ за огромнымъ большинствомъ юристовъ утверждаемъ, что согласіе Сената должно остаться обязательнымъ условіемъ.

Второе условіе, ограничивающее президента республики въ пользованіи правомъ роспуска—это необходимость созыва новаго законодательнаго собранія въ установленный конституціей срокъ. По закону 25 февраля 1875 г. этотъ срокъ былъ равенъ тремъ мѣсяцамъ; въ результатѣ преній при пересмотрѣ конституціи въ 1884 г., о которыхъ я скажу впослѣдствіи, было рѣшено, что „избирательныя коллегіи должны собраться въ двухмѣсячный срокъ,

---

[1]) Lefebore, Lois constitutionnelles de 1875, стр. 180; Saint Girons, Droit constitutionnel, стр. 488; Esmein, Droit constitutionnel, стр. 559 и рѣчь Дюфора въ засѣданіи Собранія 3 февраля.

[2]) Journal officiel отъ 7 января.

а Палата должна быть созвана черезъ десять дней послѣ закрытія избирательной процедуры“.

Послѣднее выраженіе можетъ возбудить извѣстное сомнѣніе. Какъ справедливо замѣчаетъ Піерръ [1]), „подъ закрытіемъ избирательной процедуры законодатель разумѣлъ общій подсчетъ голосовъ, полученныхъ послѣ второй баллотировки; и имѣлъ въ виду десятидневный срокъ, начиная со второй баллотировки, такъ какъ Палата считается пополненной и можетъ быть созвана только послѣ того, какъ имѣла мѣсто вторая баллотировка. Изъ самыхъ словъ статьи 45 избирательнаго закона 30 ноября 1875 г. ясно, что вторая баллотировка является лишь „продолженіемъ первой“. Итакъ избирательное производство можно считать законченнымъ послѣ второй баллотировки, и совершенно нѣтъ надобности ждать окончательнаго подсчета голосовъ.

Эта продолжительность срока созыва была весьма разнообразна въ различныхъ проектахъ конституціи. Такъ, проектъ Тьера и Дюфора устанавливалъ, что „избирательныя коллегіи должны быть созваны черезъ три дня, слѣдующіе за сообщеніемъ президенту утвердительнаго вотума Сената“ (т. е. согласія его на роспускъ). Проекты герцога Брольи и Комиссіи Тридцати предлагали удлинить этотъ срокъ до шести мѣсяцевъ для того, чтобы успокоить умы, возбужденное состояніе которыхъ могло бы повредить правильности выборовъ“ [2]).

Принятый въ настоящее время двухмѣсячный срокъ, окончательно установленный и сокращенный при пересмотрѣ конституціи въ 1884 году, представляется намъ наилучшимъ. Правда, роспускъ не долженъ быть въ рукахъ правительства косвеннымъ средствомъ для того, чтобы править безъ Парламента, но, съ другой стороны, необходимо дать извѣстное время, чтобы кандидаты успѣли зарекомендовать себя передъ избирателями, чтобы разногласія могли быть изжиты, и страна съ полнымъ сознаніемъ отнеслась къ тому важному вопросу, который предложенъ на ея рѣшеніе.

Впрочемъ, бываетъ случай, предусмотрѣнный ст. 3 § 4 третьяго конституціоннаго закона, когда этотъ срокъ долженъ быть сокращенъ: „если, въ силу ст. 5 закона 25 февраля 1875 года,

---

[1]) Pierre, Droit politique, стр. 281 и 340.

[2]) Докладъ Комиссіи Тридцати см. Journal officiel, прил. № 2549.

Палата депутатовъ будетъ распущена въ тотъ самый моментъ, когда постъ президента республики окажется вакантнымъ, избиратели должны быть немедленно же созваны, а Сенатъ собирается немедленно". При такомъ стеченіи обстоятельствъ нельзя оставаться въ теченіе многихъ недѣль безъ Парламента и президента; необходимо, чтобы конгрессъ могъ собраться въ возможно болѣе короткое время, чтобы приступить къ замѣщенію главы государства. Законъ не можетъ фиксировать количества дней, которые должны протечь съ момента освобожденія президентскаго поста до созыва избирателей—этотъ срокъ долженъ быть коротокъ настолько, насколько допускаютъ внѣшнія условія—два, три или четыре дня; и нужно только удивляться той быстротѣ, съ какой конгрессъ собирался въ случаѣ смерти или отставки президентовъ республики [1]).

Когда постъ президента республики становится вакантнымъ, вся полнота исполнительной власти переходитъ въ руки совѣта министровъ. Отсюда понятно нѣкоторое недовѣріе, обнаруживаемое конституціей по отношенію къ министерству, которое добилось роспуска или приняло на себя отвѣтственность за него. Вотъ почему, согласно заключительной части ст. 3 учредительнаго закона 1875 года, въ этомъ случаѣ долженъ собраться Сенатъ, который до самаго возобновленія Палаты депутатовъ становится „хранителемъ того, что уцѣлѣло отъ національнаго суверенитета". Но это полномочіе Сената носитъ чисто-провизорный характеръ, и онъ не можетъ издать ни одного законодательнаго акта. „Онъ собирается только для наблюденія и контроля, и его существованіе имѣетъ исключительно моральное значеніе". Онъ не облеченъ правомъ ни созывать избирателей, ни управлять страной—а только наблюдать за исполненіемъ конституціи.

Безъ сессіи Палаты депутатовъ, Сенатъ можетъ собраться только въ качествѣ Верховнаго Суда; этотъ принципъ логически выте-

---

[1]) Комиссія, вырабатывавшая третій конституціонный законъ, проектировала предоставить Сенату созывъ избирателей, но эта статья была измѣнена послѣ поправки Ама (Amat), въ которой онъ указалъ, что „Сенатъ не является исполнительной властью; онъ не можетъ входить въ сношенія съ мэрами въ цѣляхъ принятія мѣръ для созыва избирателей... Нѣтъ надобности говорить—кѣмъ будутъ созваны избиратели, потому что общіе законы устанавливаютъ, кѣмъ принимаются необходимыя для этого мѣры. Министръ обращается къ префектамъ и приказываетъ созвать избирателей. Если министру придется ждать совѣщаній Сената, то этимъ будетъ лишь замедлено избраніе депутатовъ". Засѣданіе 7 іюля 1875 г. Journal officiel отъ 8 іюля стр. 5079.

каетъ изъ статьи 4 закона 16 іюля 1875 г., гласящей: „Всякое собраніе одной изъ двухъ Палатъ, происходящее внѣ срока общей сессіи—незаконно и не имѣетъ юридической силы“. Итакъ, мы видимъ, что роспускъ Палаты влечетъ за собой немедленную пріостановку дѣятельности Сената.

Является вопросъ—можетъ ли быть распущенъ Конгрессъ? Ни одна статья Конституціи не говоритъ ни за, ни противъ этой мѣры. Но дѣло въ томъ, что Конгрессъ есть въ сущности простое собраніе двухъ Палатъ, изъ коихъ каждая сохраняетъ свои индивидуальныя полномочія. Въ засѣданіи 11 августа 1884 г. было постановлено, что Конгрессъ можетъ, если найдетъ полезнымъ, пріостановить на одинъ или нѣсколько дней свою работу; въ теченіе этого промежутка времени обѣ Палаты имѣютъ право собираться и совѣщаться порознь. Отсюда дѣлался выводъ, что ничто не мѣшаетъ Палатамъ утромъ или вечеромъ засѣдать отдѣльно для отправленія своихъ законодательныхъ функцій. Такимъ образомъ, если президентъ Республики испроситъ у Сената санкцію на роспускъ, то бюро Сената, которое въ то же время является и бюро Конгресса, придется удалиться изъ Конгресса для руководства засѣданіями самого Сената—и Конгрессъ перестаетъ существовать. Если верхняя Палата дастъ свое согласіе, то президентъ можетъ тотчасъ же распустить Палату депутатовъ; но со смертью послѣдней фактически не можетъ продолжаться и функціонированіе самого Конгресса [1]).

Понятно, что примѣненіе этой чрезвычайной мѣры весьма рискованно и можетъ имѣть мѣсто лишь въ случаѣ крайней опасности для государства.

* * *

Укажемъ теперь на ограниченія, которыя введены въ нашу Конституцію, какъ гарантіи противъ опасныхъ послѣдствій роспуска. Въ силу этихъ ограниченій нѣкоторыя полномочія, предоставленные президенту республики во время перерыва между сессіями, отнимаются у него послѣ роспуска Палаты депутатовъ [2]). Таковы—право объявленія осаднаго положенія и открытія временныхъ кредитовъ.

Конституція 1875 г. умалчивала объ осадномъ положеніи, и

---

[1]) См. Lefebore, Lois constitutionnelles de 1875, стр. 235 и слѣд.; Saint Girons, Droits constitutionnels, стр. 491.

[2]) Esmein, Droit constitutionnel, стр. 562.

это подало поводъ къ спорамъ: одни утверждали, что слѣдуетъ придерживаться конституціи 1852 г., которая предоставила главѣ государства право объявлять осадное положеніе; другіе же предлагали вернуться къ закону 9 августа 1849 г., сохранявшему это право лишь за Національнымъ Собраніемъ. Во время событій шестнадцатаго мая этотъ вопросъ пріобрѣлъ чрезвычайно острое значеніе, такъ какъ сторонники крайней реакціи лелѣяли надежду на то, что удастся сковать страну военнымъ положеніемъ въ моментъ роспуска или послѣ выборовъ [1]). Для пресѣченія этой опасности Барду (Bardoux) внесъ въ Палату, какъ только она собралась проектъ закона, который и былъ вскорѣ вотированъ.

Согласно этому закону 3 апрѣля 1878 г. право объявленія чрезвычайнаго положенія присвоено одной только законодательной власти; законъ имѣетъ въ виду совершенно экстренную мѣру, которая можетъ быть вызвана только „неминуемой опасностью вслѣдствіе внѣшней войны или вооруженнаго возстанія" [2]), и по поводу которой представители страны должны высказаться. Но необходимо было предвидѣть возможность отсутствія Палатъ, и законъ предусматриваетъ два случая: отсутствіе вслѣдствіе отсрочки и роспуска.

Въ случаѣ пріостановки засѣданій Палатъ—а также отсрочки или закрытія сессіи [3])—президентъ Республики можетъ объявлять осадное положеніе съ согласія Совѣта министровъ; но тогда Палаты собираются черезъ два дня и высказываются по поводу сохраненія или снятія осаднаго положенія. Иначе исполнительная власть могла бы воспользоваться отсутствіемъ Парламента, чтобы захватить диктатуру, а затѣмъ, въ цѣляхъ сохраненія послѣдней, продолжить парламентскія каникулы. Вотъ почему конституція даетъ Палатамъ на этотъ случай право собираться самимъ въ силу самого закона.

Но законодатель обнаружилъ еще большее недовѣріе къ исполнительной власти въ случаѣ роспуска палатъ, когда на очереди стоятъ новые выборы. И дѣйствительно, выборы, произведенные въ атмосферѣ исключительнаго положенія, когда общественное

---

[1]) Radenac, De la dissolution des assemblées legislatives, стр. 184

[2]) Статья I, закона 3—4 апрѣля 1878 г.

[3]) Статья 2 закона 1878 г. говоритъ только о „пріостановкѣ". Но, съ общаго согласія, эта мѣра примѣняется и въ случаѣ отсрочки, произведенной президентомъ республики, и въ случаѣ закрытія сессіи на каникулы.

мнѣніе не можетъ проявляться въ свободныхъ формахъ, всегда отличаются подозрительной чистотой. Если исключительные законы проводятся въ жизнь даже наиболѣе лойяльно и мягко, все же нѣкоторая тѣнь подозрѣнія ложится на законодательное собраніе, рожденное подъ покровомъ или подъ угрозой осаднаго положенія [1]). Вотъ почему ст. 3 закона 1878 г. гласитъ: въ случаѣ распущенія Палаты депутатовъ и до полнаго окончанія новыхъ выборовъ осадное положеніе не можетъ быть даже временно объявлено президентомъ республики. Но необходимо было предусмотрѣть возможность внѣшней войны, требующей введенія военнаго положенія, и поэтому ст. 3 продолжаетъ: однако, въ случаѣ если бы вспыхнула внѣшняя война, президентъ съ согласія совѣта министровъ можетъ объявить осадное положеніе въ областяхъ, которымъ угрожаетъ непріятель, но подъ условіемъ созыва избирательныхъ коллегій и возобновленіемъ сессіи Палаты въ возможно короткій срокъ [2]).

Собравшись на экстренную сессію, Палаты должны тотчасъ же, не дожидаясь предложенія со стороны правительства, по собственному почину высказаться о томъ, сохраняютъ ли онѣ или снимаютъ осадное положеніе. И въ случаѣ, если бы даже только одна изъ Палатъ высказалась противъ осаднаго положенія, оно должно быть немедленно же снято. Слѣдуетъ обратить вниманіе на самыя выраженія, въ которыхъ составленъ законъ 1878 г.: „Палаты сохраняютъ или отмѣняютъ осадное положеніе"—очевидно, что законъ предполагаетъ осадное положеніе уже существующимъ, и поэтому изъ него вытекаетъ цѣлый рядъ весьма важныхъ послѣдствій. Если Парламентъ одобритъ—осадное положеніе продолжается и всѣ административныя мѣры, принятыя правительствомъ до или послѣ рѣшенія Палатъ—какъ-то: закрытіе и конфискація газетъ, административныя высылки и т. д.—

---

[1]) Th. Reinach, De l'Etat de siege, стр. 134.

[2]) Комиссія Сената предлагала распространить дѣйствіе этого закона кромѣ случая внѣшней войны на случай внутренней опасности, когда обстоятельства могутъ потребовать отъ Президента объявленія осаднаго положенія, даже и во время роспуска. Но Дюфоръ, предсѣдатель совѣта министровъ, заявилъ, что правительство уже достаточно вооружено Уголовнымъ Уложеніемъ и закономъ о сборищахъ. Сенатъ отвергъ рядъ поправокъ, изъ которыхъ одна разрѣшала введеніе осаднаго положенія послѣ роспуска въ тѣхъ департаментахъ, гдѣ вспыхнетъ вооруженное возстаніе.

сохраняютъ свое дѣйствіе. Но если Парламентъ, наоборотъ, выскажется за отмѣну осаднаго положенія? Его вотумъ имѣетъ значеніе для будущаго, но не для прошедшаго—онъ не можетъ уничтожить тѣхъ мѣръ, которыя уже были приняты правительствомъ. Онѣ имѣютъ хотя и временное, но законное дѣйствіе, что и выражено ст. 5: „Палаты снимаютъ осадное положеніе". Такимъ образомъ, всѣ административные и судебные акты, изданные во время отсутствія Парламента, признаются дѣйствительными.

Но какъ будетъ въ томъ случаѣ, если президентъ республики объявилъ осадное положеніе незаконно—въ моментъ роспуска Палаты депутатовъ и внѣ всякой внѣшней опасности, а Палаты все же утвердятъ эту мѣру? Было высказано мнѣніе, что вотумъ Палатъ, „который покрываетъ собою все" [1]), заднимъ числомъ узаконяетъ осадное положеніе, объявленное въ отсутствіи Палатъ со всѣми его послѣдствіями. Но мы энергично протестуемъ противъ этой теоріи, такъ какъ она противорѣчитъ основнымъ принципамъ нашего права. Въ самомъ дѣлѣ, введеніе осаднаго положенія въ случаяхъ, запрещенныхъ конституціей, есть актъ незаконный, и всѣ мѣры, принятыя для проведенія осаднаго положенія въ жизнь, не имѣютъ никакой юридической силы, и Палаты не могутъ утвердить того, что юридически не существуетъ—это было бы нарушеніемъ ихъ правъ и обязанностей! Наконецъ, Парламентъ не можетъ дать обратной силы правительственному акту потому, что, согласно основному положенію всякаго законодательства, законъ не имѣетъ обратной силы.

Затѣмъ возникаетъ еще болѣе щекотливый вопросъ: во время исключительнаго положенія дѣйствуютъ военные суды, и возникаетъ цѣлый рядъ процессовъ; если Парламентъ одобритъ введенное правительствомъ осадное положеніе, дѣла получатъ установленное направленіе. Но какова будетъ ихъ судьба, если Парламентъ выскажется противъ осаднаго положенія? Согласно ст. 13 закона 1849 г., сохраненной въ законѣ 1878 г. (ст. 6), „даже и послѣ отмѣны осаднаго положенія военные суды продолжаютъ разсматривать всѣ дѣла, разборъ которыхъ былъ имъ порученъ" Мы уже говорили, что Парламентъ можетъ о т м ѣ н и т ь осадное положеніе, но не можетъ у н и ч т о ж и т ь всѣхъ его послѣдствій. Итакъ, компетенція военныхъ судовъ продолжается. Правда, Парламентъ можетъ вотировать спеціальный актъ о прекращеніи дѣлъ; но для этого требуется согласіе обѣихъ Палатъ; если же

[1]) Th. Reinach, De l'Etat de Siege, стр. 138.

между ними произошло разногласіе по вопросу объ осадномъ положеніи, и послѣднее снято вотумомъ лишь одной Палаты, то очевидно, что и актъ прекращеніи едва-ли можетъ быть вотированъ ими. Положеніе весьма печальное, и противодѣйствіемъ противъ него можетъ служить лишь министерская отвѣтственность.

* *
*

Въ принципѣ одна только законодательная власть можетъ открывать кредиты, но это правило не должно быть препятствіемъ правительству, когда оно испытываетъ крайнюю нужду въ деньгахъ во время отсутствія Парламента.

И законъ 14 декабря 1879 г. разрѣшилъ президенту республики въ извѣстныхъ случаяхъ временно открывать дополнительные и чрезвычайные кредиты путемъ декретовъ, обсужденныхъ и одобренныхъ совѣтомъ министровъ и изданныхъ черезъ Государственный Совѣтъ. Но необходимо было обставить это право такими ограниченіями, чтобы оно не развязывало президенту рукъ для разгона народнаго представительства.

Вырабатывая этотъ законъ 1879 г., депутаты находились еще подъ впечатлѣніемъ шестнадцатаго мая [1]), и это воспоминаніе заставило ихъ быть чрезвычайно осторожными. Дѣло въ томъ, что тотчасъ же послѣ роспуска правительство Брольи поспѣшило открыть декретами извѣстное число дополнительныхъ кредитовъ, необходимыхъ для того, чтобы обезпечить ходъ управленія до созыва новой Палаты [2]). Но созывъ этой новой Палаты заме-

---

[1]) 16 мая 1877 г.—появленіе знаменитаго письма маршала Макъ-Магона къ министру Жюлю-Симону, за которымъ 25 іюня послѣдовалъ указъ о роспускѣ Палаты. *Прим. пер.*

[2]) Stourm, Le Budget, 3-e édit., стр. 358. Въ эпоху шестнадцатаго мая открытіе дополнительныхъ кредитовъ регламентировано было закономъ 16 сент. 1871 года, который давалъ правительству это право „только въ случаѣ отсрочки Палатъ“. Вотъ почему за кредитами, открытыми правительствомъ Брольи, отрицали законную силу. Кошэри, докладчикъ закона 1875 года въ Палатѣ депутатовъ, сказалъ: „этотъ законъ можетъ быть примѣненъ только во время отсрочки Палаты, но его дѣйствіе не распространяется на случай роспуска. При подобныхъ условіяхъ Сенатъ не можетъ больше собираться и законодательная власть перестаетъ существовать. Слѣдовательно, пріостанавливаются и всѣ функціи ея; если же вслѣдствіе крайнихъ и непредвидѣнныхъ обстоятельствъ министерству нужны будутъ кредиты, оно можетъ и обязано ускорить созывъ избирательныхъ коллегій и поспѣшить съ открытіемъ Палатъ“.

Въ противномъ смыслѣ см. Stourm., loc. cit.

длился надолго, и кризисъ закончился лишь наканунѣ полнаго финансоваго банкротства.

Наученные этимъ опытомъ, депутаты постарались точнѣе опредѣлить полномочія правительства въ области открытія дополнительныхъ кредитовъ и лишили его пользованія этимъ правомъ послѣ роспуска Парламента; согласно ст. 4 закона 1879 г., это право предоставлено ему только въ случаѣ отсрочки засѣданій палатъ, какъ она опредѣлена въ первомъ параграфѣ статьи второй учредительнаго закона 25 февраля 1875 г. Промежутокъ времени между роспускомъ и созывомъ новаго парламента долженъ быть посвященъ исключительно производству выборовъ, и правительство отнюдь не должно смотрѣть на этотъ переходъ, какъ на эпоху своего безконтрольнаго хозяйничанья. „Поставивъ исполнительную власть въ невозможность открывать путемъ декретовъ чрезвычайные кредиты—говорилъ Берто, докладчикъ закона въ Сенатѣ—мы тѣмъ самымъ заставимъ ее ускорить выборы и созывъ палатъ. Право роспуска при республиканскомъ режимѣ представляетъ совершенно исключительное право, пользованіе которымъ можетъ быть оправдано только въ томъ случаѣ, если правительство примѣняетъ его съ благоразумной осторожностью и лишь постольку, поскольку оно нравственно увѣрено, что нація осудитъ распущенную Палату такъ же, какъ и оно само“ [1]).

Однако можетъ случиться, что это ограниченіе правительства въ области распоряженія временными кредитами окажется неудобнымъ, а иногда и опаснымъ для государства: таковъ случай, когда въ періодъ, слѣдующій за роспускомъ, вспыхнетъ внѣшняя война и явится настоятельная необходимость немедленнаго открытія чрезвычайныхъ кредитовъ. Хотя правительство и ускоритъ, насколько возможно, выборы, но все же пройдетъ по крайней мѣрѣ десятокъ дней, прежде чѣмъ соберется Парламентъ. Между тѣмъ, при отсутствіи военнаго фонда мобилизація станетъ невозможной безъ открытія чрезвычайныхъ кредитовъ. Законъ 1879 г. долженъ былъ бы, точно также какъ и законъ объ осадномъ положеніи, предусмотрѣть возможность внѣшней войны; въ случаѣ послѣдней правительству пришлось бы открыть незаконные кредиты декретами Государственнаго Совѣта, съ тѣмъ чтобы просить у Палатъ, какъ только онѣ соберутся, утвержденія ихъ и, если роспускъ былъ закономѣрнымъ, пове-

[1]) Засѣданіе Сената 4 марта 1897 г., Joutnal officiel отъ 5-го марта.

деніе правительства — корректнымъ, а созывъ избирателей и открытіе Парламента были ускорены, насколько только возможно, Палаты не смогутъ отказать въ одобреніи такихъ кредитовъ. Англійская конституціонная практика знаетъ подобнаго рода примѣры; но всякая конституція должна предупредить возможность подобнаго рода явленій.

* * *

Мы уже говорили о послѣдствіяхъ роспуска нижней Палаты для законопроектовъ и предложеній, принятыхъ ею, но еще не вотированныхъ верхней Палатой. Французское конституціонное право представляетъ въ этомъ смыслѣ еще спеціальное затрудненіе вслѣдствіе пріоритета Палаты депутатовъ въ вотированіи финансовыхъ законовъ [1]), итакъ, является вопросъ, передаются ли въ Сенатъ финансовые законопроекты, вотированные распущенной Палатой депутатовъ?

Въ 1877 г. этотъ вопросъ былъ предметомъ споровъ въ Сенатѣ, возникшихъ по поводу законопроекта объ уничтоженіи налога на мыло, вотированнаго Палатой депутатовъ передъ ея роспускомъ. 26 ноября Кайльо (Caillaux) утверждалъ, что Сенатъ не долженъ обсуждать этотъ законопроектъ, „такъ какъ онъ не можетъ быть обращенъ въ законъ безъ вотума новой Палаты, а въ качествѣ финансоваго закона онъ не можетъ быть предметомъ обсужденія Сената прежде, чѣмъ его не вотируетъ Палата депутатовъ“. И онъ потребовалъ у Сената снять этотъ законопроектъ съ порядка дня; но предсѣдатель, Одифре-Паскье возразилъ ему, что „Сенатъ не можетъ снять съ очереди законопроекта, пока само правительство не возьметъ его назадъ путемъ декрета; иначе, это было бы покушеніемъ на права исполнительной власти“. Въ концѣ концовъ пренія по этому законопроекту были по-просту отложены.

Въ парламентской практикѣ, повидимому, установился противоположный принципъ: послѣ выборовъ 1881, 1885 и 1889 годовъ Сенатъ вотировалъ проекты кредитовъ, принятые прежней Палатой, и 18 ноября 1889 г., по поводу вопроса, поднятаго президентомъ Сената, Ройе, министръ юстиціи Тевенъ разъ-

---

[1]) Ст. 8 закона 24 февраля 1875 г. гласитъ: „Сенату вмѣстѣ съ Палатой депутатовъ принадлежитъ почннъ въ дѣлѣ выработки законовъ; однако финансовые законы должны быть сначала представляемы въ Палату депутатовъ и вотируемы ею“. *Прим. пер.*

яснилъ, что Сенатъ можетъ обсуждать эти законопроекты. „Конституція вовсе не требуетъ для финансовыхъ законовъ сосуществованія двухъ Палатъ. Она устанавливаетъ лишь законодательную процедуру: финансовый законъ сначала долженъ быть обсужденъ Палатой, потомъ Сенатомъ. Вотъ все, что хотѣлъ сказать конституціонный законъ“. Эта теорія вполнѣ приложима къ случаю роспуска, такъ какъ обновленіе Палаты можетъ быть одинаковымъ результатомъ какъ естественнаго истеченія законодательнаго періода, такъ и насильственнаго роспуска [1]).

IV.

Право роспуска, ввѣренное на этихъ условіяхъ президенту республики, примѣнено было на практикѣ всего одинъ разъ; посмотримъ теперь, было ли это примѣненіе корректнымъ по формѣ и по существу.

16 мая 1877 года маршалъ Макъ-Магонъ отправилъ Жюлю Симону открытое письмо, опубликованное въ Journal officiel, въ которомъ онъ просилъ „объясненій по поводу политики правительства, ибо если я не отвѣтственъ, какъ вы, передъ Парламентомъ, то я, какъ и вы, несу отвѣтственность передъ Франціей и въ настоящій моментъ моя отвѣтственность озабочиваетъ меня, какъ никогда“. Жюль Симонъ и его коллеги подали немедленно въ отставку; на другой же день маршалъ призвалъ въ министерство Брольи и Фурту; декретомъ 18 мая онъ отсрочилъ засѣданія Сената и Палаты депутатовъ до 16 іюня; но въ тотъ же день, когда возобновились засѣданія обѣихъ Палатъ, онъ обратился къ Сенату съ предложеніемъ дать согласіе на роспускъ Палаты депутатовъ.

Въ своемъ письмѣ маршалъ выставилъ два обвиненія противъ политики кабинета Жюля Симона—то, что глава министерства не воспротивился принятію закона о публичности засѣданій муниципальныхъ совѣтовъ и отмѣнѣ закона 1875 года о печати въ обоихъ случаяхъ, говорилось въ письмѣ, поведеніе главы кабинета шло въ разрѣзъ съ рѣшеніемъ совѣта министровъ. „Это поведеніе главы кабинета заставляетъ сомнѣваться въ томъ, сохранилъ ли онъ въ Палатѣ авторитетъ, достаточный для того,

---

[1]) Pièrre, Droit parlementaire, стр. 74 и 75.

чтобы быть въ состоянiи проводить свои взгляды". Но эти доводы были лишь формой; дѣйствительная причина роспуска была иная: она заключалась въ религiозныхъ и политическихъ мотивахъ.

Маршалъ Макъ-Магонъ былъ призванъ къ власти на другой день послѣ 24 мая коалицiей всѣхъ монархическихъ элементовъ Нацiональнаго Собранiя и этого онъ не забывалъ никогда. До своего роспуска Собранiе дѣлилось на двѣ партiи, между которыми была цѣлая пропасть: одни хотѣли основать республику, другiе мечтали возстановить монархiю, но колебались между тремя претендентами. Послѣ паденiя Тьера отношенiя между обѣими партiями особенно обострились и между ними началась открытая война. Быть можетъ, маршалъ Макъ-Магонъ и хотѣлъ господствовать надъ обѣими партiями, не становясь открыто на сторону одной изъ нихъ, но этому помѣшали его друзья, враги той самой республики, которой онъ былъ президентомъ.

Выборы 1876 года окончательно закрѣпили республиканскiй режимъ: въ то время, какъ республиканскiе кандидаты собрали 4.316.000 голосовъ, монархисты получили всего 2.883.000, и Палата насчитывала въ себѣ 356 депутатовъ-республиканцевъ противъ 184 монархистовъ разныхъ оттѣнковъ. Гамбетта былъ избранъ въ четырехъ мѣстахъ; многiе вожди монархической коалицiи, въ томъ числѣ Бюффе, были забаллотированы.

Пораженiе монархической партiи оставило въ президентѣ республики „скверный осадокъ" [1])—вѣдь это была та самая партiя, которая выдвинула его на этотъ постъ. И онъ еще ближе сошелся съ консерваторами, которые сплотились вокругъ него, какъ бы для защиты его или—замурованiя. „Общество, которое наполняло дворецъ, духъ, господствовавшiй тамъ, начиная отъ передней, помѣщенiя служащихъ и дежурныхъ офицеровъ, и кончая салонами—все это превращало Елисейскiй дворецъ по отношенiю къ республикѣ въ своего рода враждебный станъ... Все это блестящее общество было привлечено туда далеко не однѣми старыми связями; оно держало себя тамъ съ большимъ апломбомъ и всѣмъ своимъ тономъ давало понять, что оно находится у себя дома, а всѣ прочiе являются посторонними" [2]). Съ своей стороны и республиканская партiя ничего не дѣлала для того, чтобы стать ближе къ президенту;

---

[1]) Ernest Daudet, Souvenirs sur la Présidénce du maréchal de Mac Mahon.

[2]) De Marcére, loc. cit., Rvue du Palais отъ 1 iюня.

принятые имъ вѣжливо, но натянуто вожди ея не старались разбить ледъ и, появляясь въ Елисейскомъ дворцѣ лишь въ самыхъ необходимыхъ случаяхъ, предпочитали этимъ посѣщеніямъ свои собранія и салоны—менѣе аристократическіе, но зато болѣе живые и теплые [1]).

Положеніе министерства было весьма шаткое. Республиканской партіи въ 1876 году недоставало однородности—она была лишь спаяна борьбой. Первый министръ Дюфоръ, несмотря на свое желаніе возстановить внутренній миръ, достигъ лишь нѣкотораго умиротворенія съ небезкорыстной помощью прогрессивной лѣвой. Даже гораздо болѣе ловкому Жюлю Симону часто съ трудомъ удавалось найти почву для объединенія различныхъ оттѣнковъ республиканской партіи [2]). Но еще труднѣе было поддерживать отношенія съ Елисейскимъ дворцомъ; маршалъ окружилъ себя въ качествѣ интимныхъ друзей тѣми, кого онъ не могъ уже держать, какъ платныхъ совѣтниковъ, и министерству постоянно приходилось бороться противъ этихъ закулисныхъ вліяній. То было странное зрѣлище—говорилъ Жюль Ферри 18 іюня въ Палатѣ: чиновники, враждебные республикѣ и оставшіеся на своихъ мѣстахъ, благодаря сверхминистерскимъ тайнымъ вліяніямъ, которыя окружали президента республики и имѣли на него печальное и разрушительное вліяніе; они-то и были настоящимъ, тайнымъ правительствомъ, которое даже у такого умѣреннаго человѣка, какъ Мартель, оспаривало право назначенія помощниковъ мировыхъ судей.

Съ открытіемъ новой Палаты, борьба между партіями облеклась въ форму религіозной распри. Республиканцы Гражданскими похоронами демонстрировали скорѣе свои политическія, чѣмъ религіозныя убѣжденія; съ своей стороны консерваторы предприняли своего рода крестовый походъ—политическій по существу и религіозный по формѣ; духовенство присоединилось къ нему и открыто работало надъ реставраціей трона; проповѣдуя возстановленіе свѣтской власти, оно рѣзко вмѣшивалось въ итальянскія дѣла и рисковало втянуть французское правительство

---

[1]) Умѣренные встрѣчались у Тьера, радикалы (avancés) у г-жи Адамъ.

[2]) Если можно вѣрить г-ну де-Марсеру, кабинетъ Жюля Симона былъ недалекъ отъ паденія въ Палатѣ депутатовъ, когда его отозвалъ маршалъ. Но надо замѣтить, что Марсеръ замѣнилъ Симона въ министерствѣ...

въ международный конфликтъ. Правда, маршалъ не заходилъ такъ далеко, какъ его друзья, но и „онъ считалъ, что уваженіе религіи это — одна изъ основъ порядка, и окружающіе, пользуясь тревожнымъ состояніемъ его духа, старались внушить ему мысль, что его священная обязанность—остановить ужасное революціонное и сектантское движеніе, охватившее всю лѣвую—отъ крайней до центра—часть Палаты“.

Сильная этой идейной поддержкой, ультрамонтанская партія удвоила свои усилія въ пользу папства. Въ памятномъ случаѣ папа Пій IX пожаловался всѣмъ вѣрующимъ на гнетъ итальянскаго правительства и просилъ всѣхъ своихъ духовныхъ сыновъ вмѣшаться на пользу церкви. Французскіе католики поспѣшили откликнуться на этотъ призывъ и путемъ ходатайствъ у герцога Деказа, министра иностранныхъ дѣлъ, путемъ петицій, распространяемыхъ по всей странѣ, и епископскихъ посланій, старались скомпрометтировать французское правительство въ цѣляхъ возстановленія папскаго государства.

Обезпокоенная этими происками католиковъ, республиканская партія 3 и 4 мая выступила въ палатѣ, съ интерпелляціей—по поводу вмѣшательства духовенства въ дѣло народнаго просвѣщенія и иностранную политику; говорилъ Гамбетта съ обычнымъ ему пылкимъ краснорѣчіемъ, подхвативъ слова своего друга Пейра: „клерикализмъ—вотъ врагъ“. И въ результатѣ 361 голосами противъ 121 былъ принятъ переходъ къ очередному порядку дня, въ которомъ Палата „признавая, что ультрамонтанскія демонстраціи, ростъ которыхъ можетъ поколебать внѣшнюю и внутреннюю безопасность страны, представляютъ явное нарушеніе конституціи, поручаетъ правительству употребить всѣ законныя средства, которыми оно располагаетъ для прекращенія этой агитаціи“ [1]). Жюль Симонъ заявилъ, что дѣйствительно было бы большимъ преувеличеніемъ считать папу Ватиканскимъ плѣнникомъ, и принялъ эту формулу перехода къ очередному порядку—и тѣмъ самымъ подписалъ свой приговоръ.

9 мая, монсиньоръ Жиберъ, архіепископъ парижскій, въ письмѣ къ министру юстиціи Мартелю рѣзко протестовалъ противъ этого вотума Палаты. 11 мая Пій IX, въ отвѣтъ на адресъ французскихъ паломниковъ, писалъ, намекая на слова Жюля Симона: „Если мы бросимъ взглядъ на всю Европу, то увидимъ, какъ

[1]) Порядокъ дня: Лоседа, Леблонъ, де-Марсеръ 4 мая 1877 года.

мало надеждъ даетъ она намъ. На что надѣяться въ самомъ дѣлѣ, когда у людей хватаетъ смѣлости оффиціально оспаривать слова папы и говорить, что онъ лжецъ? Подобный языкъ совершенно неумѣстенъ и недостоинъ католическаго правительства“ [1]).

Оба протеста, перепечатанные прессой всѣхъ партій, уничтожили послѣднія колебанія маршала Макъ-Магона. Онъ рѣшилъ, что министръ Жильберъ и папа Пій IX являются его духовными руководителями и что не слѣдуетъ отдѣлять политику отъ религіи. Въ самомъ дѣлѣ, передъ нимъ были съ одной стороны всѣ его старые друзья, всѣ, кто вдохновлялъ его политику и вѣру,—съ другой министерство, бывшее вѣрнымъ представителемъ взглядовъ большинства депутатовъ. И онъ повѣрилъ—точнѣе, его заставили повѣрить,—что Жюль Симонъ сталъ орудіемъ радикальной лѣвой, которая желала открыть эру репрессіи противъ католиковъ. Итакъ, его рѣшеніе созрѣло; онъ ждалъ лишь перваго случая, чтобы его примѣнить. Такимъ случаемъ и явились законы о публичности засѣданій муниципальныхъ совѣтовъ и о прессѣ; впрочемъ, то же самое было бы, если бы на очереди стояли какіе-либо другіе законы. Ему дали перо въ руки, и онъ однимъ росчеркомъ написалъ свое знаменитое письмо „16 мая“, быть можетъ даже не посовѣтовавшись ни съ кѣмъ. А на другой день оно, не скрѣпленное подписью министра, уже было опубликовано въ Journal officiel.

Но этотъ демонстративный актъ президента и послѣдовавшая затѣмъ отставка кабинета Жюля Симона не могли пройти незамѣтно. И въ тотъ же вечеръ, въ Grand Hôtel'ѣ и въ залѣ Nadar обѣ республиканскія партіи рѣшили на другой же день начать борьбу. Но ей помѣшало отсутствіе 17 мая министерства въ Палатѣ и интерпелляція Гамбетты была скорѣе протестомъ, чѣмъ запросомъ; въ то же утро агентство Гаваса сообщило манифестъ маршала, въ коемъ онъ выражалъ „свое непоколебимое желаніе держаться мирной политики по отношенію ко всѣмъ державамъ и со всей энергіей подавлять всѣ ультрамонтанскія демонстраціи“. Исходя изъ этого заявленія, Гамбетта заклиналъ президента въ самыхъ почтительныхъ выраженіяхъ избѣгать

[1]) Лемуанъ справедливо писалъ въ Journal des Débats отъ 24 мая: „Мы слыхали, какъ папа говорилъ французамъ: французское правительство погибло; незачѣмъ спрашивать себя: quo modo cecidit, послѣдній министръ палъ благодаря рѣчи Пія IX. Было бы ошибкой искать другого объясненія современнаго кризиса“.

тайныхъ честолюбивыхъ вліяній. „Господинъ президентъ, говорилъ онъ, оставайтесь всегда въ рамкахъ конституціи, и только конституціи; отклоняйте съ презрѣніемъ коварные совѣты тѣхъ людей, которые первые же покинутъ васъ въ моментъ опасности, ими же вызванной“.

Но эти мудрые совѣты не были услышаны президентомъ; толкаемый своими друзьями, маршалъ уже вступилъ на путь авантюризма: составленіе министерства было поручено герцогу Брольи, либералу въ теоріи, но властному и рѣзкому въ политикѣ; и Фурту, честолюбивому карьеристу, съ основанія III республики искавшему случай выдвинуться, человѣку умному, но лишенному совѣсти и смотрѣвшему на избирателей, какъ на стадо барановъ. Первымъ шагомъ этого министерства было пріостановить засѣданія Парламента: ибо передъ этимъ составомъ Палаты депутатовъ они не удержались бы ни одного часу. Когда же Гамбетта хотѣлъ говорить, послѣ прочтенія декрета о роспускѣ, президентъ Греви остановилъ его слѣдующими мудрыми словами: „Оставайтесь на почвѣ законности съ благоразуміемъ, твердостью и вѣрой въ будущее“.

Расходясь на время, депутаты понимали, что недалекъ часъ окончательнаго роспуска. И республиканцы въ количествѣ 363 составили манифестъ къ избирателямъ, въ которомъ говорилось: „Засѣданія Палаты отложены на мѣсяцъ—пока не удастся получить отъ Сената согласія на ея роспускъ... Мы призываемъ васъ выбрать между политикой реакціи и авантюръ, которая грозитъ сразу лишить насъ всего, что было завоевано съ такимъ трудомъ въ теченіе десяти лѣтъ, и благоразумной, строго миролюбивой и прогрессивной политикой, уже одобренной вами“.

Какъ и слѣдовало ожидать, во время пріостановки засѣданій Палаты конфликтъ между республиканской и реакціонной партіями только усилился. Прямымъ результатомъ президентскаго акта было сплоченіе всѣхъ республиканскихъ группъ въ одинъ дисциплинированный, боевой блокъ, во главѣ котораго сталъ Гамбетта. Съ другой стороны, принялись за работу и реакціонеры; и вскорѣ министры въ своемъ рвеніи превзошли самого маршала, катясь по наклонной плоскости подъ вліяніемъ своихъ неистовыхъ друзей и разнузданной прессы. Циркуляры и рѣчи, манифесты и статьи, люди и перья--все пришло въ кипучее движеніе.

16 іюня, какъ только открылся Парламентъ, маршалъ въ по-

сланіи, скрѣпленномъ подписью Брольи, „сообщалъ Сенату о своемъ намѣреніи распустить Палату депутатовъ и просилъ у него согласія". Этому посланію предшествовало сообщеніе, которое констатировало тотъ фактъ, что „ни одинъ министръ не можетъ удержаться въ этой Палатѣ, не вступивъ въ союзъ и не подчинившись требованіямъ радикальной партіи", и оповѣщало, что маршалъ вовсе не склоненъ подготовлять господство этой партіи. Такимъ образомъ еще рѣзче обнару-жилась личная власть президента республики, еще яснѣе бросилась въ глаза вся некорректность его поведенія.

Въ виду этого тотчасъ же была избрана специальная комиссія и 20 іюня ея докладчикъ Депейръ прочелъ рѣшеніе комиссіи въ пользу роспуска; на другой день начались пренія; Викторъ Гюго, Жюль Симонъ, Беранже, Берто и Поленъ высказались противъ роспуска; только глава кабинета и Брюне, министръ народнаго просвѣщенія, поддерживали его; наконецъ 21 іюня Сенатъ одобрилъ 149 голосами противъ 130 проектъ резолюціи, представленной комиссіей: „Сенатъ даетъ свое согласіе на предложеніе президента республики". По свидѣтельству одного изъ самыхъ умѣренныхъ историковъ, Сенатъ не считалъ возможнымъ отказать въ роспускѣ, котораго у него просили, какъ послѣдняго рессурса консервативной партіи [1]), и не хотѣлъ оставить безъ защиты президента, къ которому большинство его членовъ было лично привязано. Сенатъ голосовалъ скорѣе изъ преданности, чѣмъ по убѣжденію.

Въ первомъ же засѣданіи Палаты депутатовъ, Фурту доложилъ, что президентъ обратился къ Сенату съ посланіемъ, въ которомъ запрашивалъ его мнѣніе о роспускѣ Палаты. Министръ пытался оправдать этотъ актъ, обвиняя большинство „въ желаніи узурпировать права Сената и исполнительной власти. Маршалъ Макъ-Магонъ рѣшилъ, пользуясь правомъ, предоставленнымъ ему конституціей, возстановить необходимое равновѣсіе между органами государственной власти; онъ считаетъ своимъ долгомъ оградить отъ вашихъ посягательствъ свою независимость и независимость Сената, помѣшавъ вамъ вступить на путь конвента" [2]).

---

[1]) E. Vacherot, La Republique constitutionnelle et parlementaire, Revue de Deux Mondes отъ 15 ноября 1879 г.

[2]) Когда онъ въ своей рѣчи попытался приписать правительству освобожденіе территоріи, вся лѣвая поднялась и, указывая на Тьера, сидящаго на своей депутатской скамьѣ, воскликнула: „Вотъ кто осво-

Между прочимъ, въ своей рѣчи онъ произнесъ слѣдующія, ставшія знаменитыми по своему анти-конституціонному характеру слова: „Мы не пользуемся вашимъ довѣріемъ,—вы не имѣете нашего“. Вполнѣ понятно, что послѣ этого республиканскіе ораторы не замедлили выступить въ защиту политики большинства и съ критикой поведенія правительства; крайняя лѣвая—съ Луи-Бланомъ, республиканская лѣвая—съ Гамбеттой и Жюлемъ Ферри; лѣвый центръ съ Леономъ Рено—объединились въ одинъ боевой блокъ и составили большинство изъ 363 голосовъ, которое заявило, что министерство 17 мая, призванное къ власти вопреки волѣ большинства...— является угрозой порядку и миру, нарушаетъ правильное теченіе дѣлъ и вредитъ общественнымъ интересамъ“.

На другой день послѣ рѣшенія Сената Палата имѣла еще два засѣданія: она утвердила отчеты за 1877 годъ, но отказалась вотировать прямые налоги, которые просилъ установить министръ финансовъ Кайльо, чтобы генеральные совѣты могли приступить къ ихъ раскладкѣ. Докладчикъ по бюджету, Кошери, замѣтилъ ему, что правительство можетъ назначить выборы еще до 15 августа; и Палата присоединилась къ его мнѣнію, „чтобы не давать кабинету средства для отсрочки выборовъ“.

Наконецъ 25 іюня указъ о роспускѣ Палаты былъ опубликованъ. Въ тотъ же день, въ засѣданіи Сената предсѣдатель Одиффре-Паскье прочелъ этотъ указъ и заявилъ, что въ силу ст. I, § 2 закона 16 іюля 1875 года засѣданія Сената пріостанавливаются, пока не будетъ созвана новая Палата. Зато въ Палатѣ депутатовъ, предсѣдатель Греви, прежде чѣмъ доложить объ указѣ, поблагодарилъ собраніе за оказанное ему довѣріе и произнесъ слѣдующія слова: „Страна, передъ судомъ которой Палата скоро предстанетъ, скажетъ ей, что въ теченіе всей ея слишкомъ короткой жизни, она ни на одинъ день не переставала быть достойной Франціи и республики“. Затѣмъ уже онъ прочелъ декретъ и, отъ имени Палаты признавъ его юридически правильнымъ, закрылъ засѣданіе.

* * *

Посмотримъ теперь, было ли правительство поставлено въ такое положеніе, когда примѣненіе роспуска становится необходимымъ и закономѣрнымъ актомъ. Кабинетъ Жюля Симона поль-

---

бодитель территоріи!“ Историческая сцена—послѣдняя благодарность великому патріоту, который умеръ три мѣсяца спустя.

зовался полнымъ довѣріемъ большинства Парламента; въ Палатѣ депутатовъ это большинство было до такой степени послушно ему, что дважды—по вопросу о жалованіи священникамъ и вознагражденіи высшихъ офицеровъ—измѣнило свое уже опредѣлившееся рѣшеніе по его требованію. Между обѣими Палатами не было никакого конфликта; нѣкоторое недоразумѣніе, возникшее между ними по вопросу о правахъ Сената въ области финансоваго законодательства, было улажено благодаря личному вліянію главы кабинета въ обѣихъ Палатахъ.

Выборы произведены были только за шестнадцать мѣсяцевъ до роспуска, и ничто не указывало на то, что въ общественномъ мнѣніи страны произошла перемѣна, требовавшая обновленія состава народнаго представительства.

Наконецъ, ни въ Парламентѣ, ни въ странѣ не былъ поставленъ на очередь ни одинъ политическій или экономическій вопросъ первостепенной важности, который бы требовалъ немедленнаго опроса избирателей.

Политическое положеніе было чрезвычайно вѣрно охарактеризовано Гамбеттой въ его рѣчи 17 мая: „Въ то время, какъ Парламентъ съ полнымъ довѣріемъ относился къ кабинету, сидѣвшему на министерскихъ скамьяхъ, и не было ни одного конфликта, ни одного вотума недовѣрія, ни одного спора, который бы вносилъ элементъ разногласія или пробуждалъ какую-либо враждебную мысль противъ министровъ, представляющихъ или долженствующихъ представлять взгляды большинства; на другой день послѣ самыхъ спокойныхъ преній, которыя когда-либо имѣли мѣсто на этой трибунѣ и во время которыхъ довѣріе Палаты къ министерству нисколько не пошатнулось; въ то время, какъ даже внѣ Парламента нигдѣ не проявилось никакого недовольства политикой министерства; въ моментъ, когда Франція вступила на путь столь желаннаго и необходимаго для отечества нейтралитета; среди всѣхъ усилій, которыя приходится дѣлать странѣ, чтобы поправить свое матеріальное и духовное состояніе, и въ то время, когда она такъ нуждается въ порядкѣ, мирѣ и безопасности и въ долгихъ дняхъ покоя, для того, чтобы отдаться разрѣшенію этой двойной задачи; наконецъ, въ моментъ, когда, казалось, между органами власти царилъ миръ—совершенно безпричинно и внезапно, какъ громъ съ яснаго неба, поразила всю страну и васъ самихъ вѣсть о томъ, что президентъ республики написалъ

письмо, которое заставило предсѣдателя совѣта министровъ и его коллегъ подать въ отставку".

Такимъ образомъ маршалъ не могъ подкрѣпить свое требованіе роспуска ни однимъ изъ тѣхъ правильныхъ юридическихъ доводовъ, которые заставили Національное Собраніе ввѣрить ему это право. Дѣло шло о томъ, чтобы упрочить личную политику президента [1]), противъ которой боролись и Палата и Кабинетъ; говоря въ письмѣ къ Жюлю Симону о своей отвѣтственности, маршалъ Макъ Магонъ уклонился отъ буквы и духа конституціи, согласно которой президентъ республики отвѣтственъ только въ случаѣ государственной измѣны. Дѣло шло о томъ—чтобы подъ видомъ опроса страны попытаться измѣнить въ свою пользу общественное мнѣніе, проявившееся въ выборахъ 8 февраля 1876 года. Принципы парламентскаго правленія были совершенно чужды маршаму Макъ-Магону, этому солдату, привыкшему къ военной дисциплинѣ и насквозь проникнутому политическими традиціями Наполеона III и Тьера; этимъ и воспользовались его друзья.

Итакъ, объективный анализъ обнаружилъ всю некорректность этого роспуска съ точки зрѣнія конституціоннаго права.

* * *

Декретъ о роспускѣ отъ 25 іюля не назначалъ срока созыва избирателей и новой Палаты; эта формальность не имѣла бы существеннаго значенія, если бы правительство соблюло установленный закономъ срокъ. Декретомъ отъ 21 сентября, оно назначило выборы на 14 октября, а созывъ Парламента на 7 ноября. Такимъ образомъ между роспускомъ 25 іюня и выборами прошло больше трехъ мѣсяцевъ.

Вслѣдствіе этого начались споры—представляющіе въ настоящее время лишь историческій интересъ,—о пониманіи ст. 5, § 2 конституціоннаго закона 25 февраля 1875 года: „Въ этомъ случаѣ (роспуска) избирательныя коллегіи созываются для новыхъ выборовъ въ трехмѣсячный срокъ".

---

[1]) „Жюлю Симону могло нравиться жить подъ покровительствомъ и въ дружбѣ съ Гамбеттой, говорилъ герцогъ Брольи въ Сенатѣ 21 іюня, но это не могло нравиться маршалу Макъ-Магону. Это не приличествовало ни его совѣсти, ни его славному имени... Когда называешься маршаломъ Макъ-Магономъ, нельзя быть солидарнымъ съ почтеннымъ Гамбеттой".

Правительство толковало это постановленіе въ томъ смыслѣ, что законъ обязываетъ въ три мѣсяца лишь созвать избирателей, но не настаиваетъ на производствѣ выборовъ въ теченіе этого срока.

Это толкованіе не выдерживаетъ критики: оно противорѣчитъ самой конструкціи фразы, въ которой слово „трехмѣсячный срокъ" относится одинаково къ созыву избирателей и выборамъ. Статья 23 закона 2 августа 1875 года, объ избраніи сенаторовъ, и 16 ст. закона 30 ноября 1875 г. о выборахъ депутатовъ, которыя назначали тотъ же самый трехмѣсячный срокъ для переизбранія депутатовъ въ случаѣ отставки или смерти,—понимались ею именно въ смыслѣ „срока выборовъ". Кромѣ того, самое выраженіе „созвать избирателей послѣ роспуска" было заимствовано изъ нашихъ прежнихъ конституцій. Обѣ хартіи, конституціи 14 января 1852 и 21 мая 1870 годовъ употребляютъ это же выраженіе; такимъ образомъ даже короли и императоры всегда понимали подъ нимъ срокъ выборовъ [1]). Равнымъ образомъ и изученіе подготовительныхъ конституціонныхъ работъ устраняетъ возможность подобнаго толкованія: комиссія тридцати рѣшила, „что въ случаѣ роспуска въ шестимѣсячный срокъ должна быть избрана новая палата депутатовъ". Валлонъ предложилъ сократить этотъ срокъ до трехъ мѣсяцевъ и нѣтъ никакихъ указаній на то, чтобы собраніе хотѣло замѣнить одну созывомъ избирателей—производство выборовъ. Наконецъ, и это главный аргументъ, если стать на точку зрѣнія кабинета Брольи, то надо признать: что правительство вообще можетъ откладывать выборы до безконечности, такъ какъ ст. 4 декрета 2 февраля 1852 г. [2]) опредѣляла для избирательнаго періода лишь минимальный срокъ—20 дней, но не устанавливала его максимума. Такимъ образомъ правительство могло бы созвать избирателей черезъ три мѣсяца для того, чтобы произвести выборы... черезъ шесть, восемь, десять мѣсяцевъ; никакого срока вообще не полагалось бы. Но законодатель 1875 года, который нашелъ, что шестимѣсячный срокъ для новыхъ выборовъ (предложенный Брольи) черезчуръ длиненъ, очевидно, не сталъ на эту точку зрѣнія; иначе онъ остановился бы не на трехмѣсячномъ, а неопредѣленномъ срокѣ, въ теченіе котораго пре-

[1]) Въ томъ же смыслѣ высказались теоретики конституціоннаго права.

[2]) До сихъ поръ въ силѣ, согласно ст. 22 закона 30 ноября 1875 г.

зидентъ могъ бы управлять безъ помощи народнаго представительства. И въ этомъ случаѣ президентъ былъ бы облеченъ болѣе абсолютною властью, чѣмъ императоръ, который въ теченіе шести мѣсяцевъ парламентскаго междуцарствія дѣлилъ свою власть съ Сенатомъ, ибо по конституціи 1875 г. роспускъ палаты влечетъ за собой отсрочку засѣданій Сената [1]).

Въ нашу задачу не входитъ описаніе поведенія кабинета Брольи во время избирательнаго періода и тѣхъ средствъ, которыя были имъ пущены въ ходъ: давленіе на избирателей, жестокія судебныя преслѣдованія, произволъ; все это были косвенныя послѣдствія роспуска.

12 октября самъ маршалъ лично вмѣшался въ избирательную борьбу между партіями, заявивъ въ своемъ манифестѣ, что дѣло идетъ о борьбѣ между порядкомъ и смутой (désordre) [2]). Чиновники превзошли своихъ министровъ; такъ, одинъ префектъ заявилъ мэрамъ, что тѣ изъ нихъ, которые останутся нейтральными въ выборѣ кандидатовъ, совершатъ „ошибку, подлость и преступленіе". Духовенство тоже вело открытую кампанію въ пользу оффиціальныхъ кандидатуръ" [3]).

Извѣстно, что случилось затѣмъ: страна послала въ палату то же самое большинство, а черезъ восемь дней уже была выбрана комиссія, которой было поручено „произвести слѣдствіе по поводу актовъ правительства, которое съ 16 мая старалось ока-

---

[1]) Мы дали лишь краткое резюме преній, имѣвшихъ мѣсто при пересмотрѣ конституціи въ 1884 г., когда ст. 5, § 2 были подвергнуты измѣненію. Для большихъ подробностей отсылаемъ къ „Mémoire à consulter" и „consultation des juristes Sénad, Allou, J. Favre, Crémieux, Léon Renault, Herold, Leblond, Mimerel et Durier", напечатанные въ Journal des Débats отъ 12 іюля 1877 г. Писатели высказались въ томъ же самомъ смыслѣ, именно Lefebvre, Lois constitutionnelles de 1875, стр. 190; Saint-Girons, Droit constitutionnel, стр. 409. См. также Brisson, докладъ 16 мая. Journal officiel, отъ 9 марта 1879 г.

[2]) Посланіе отъ 19 сентября: „Мое правительство укажетъ вамъ среди кандидатовъ тѣхъ, кто достоинъ моего имени... При враждебныхъ выборахъ мой долгъ возрастетъ вмѣстѣ съ опасностью... Я не покину моего поста... Я останусь для того, чтобы, опираясь на Сенатъ, защищать консервативные интересы".

[3]) Zevort, La France sous le régime du suffrage universel, стр. 149; см. также Du mai au 2 septembre 1877, анонимное произведеніе, авторъ котораго впослѣдствіи сталъ однимъ изъ высшихъ чиновниковъ республики.

зать незаконное давленіе на избирателей“. Спустя нѣсколько дней кабинетъ Брольи палъ.

Поведеніе президента республики при подобныхъ условіяхъ диктуется самими принципами конституціоннаго права: роспускъ есть апелляція къ странѣ; выборы представляютъ ея окончательное мнѣніе; страна рѣшаетъ, какая изъ политическихъ партій должна взять бразды правленія. Вмѣсто того, чтобы подчиниться этому конституціонному порядку и вручить портфель одному изъ вождей республиканской партіи, Макъ-Магонъ образовалъ 23 ноября „дѣловой“ кабинетъ, составленный внѣ парламента и предсѣдательствуемый генераломъ. Этотъ кабинетъ тотчасъ же очутился въ меньшинствѣ, но не подалъ въ отставку.

Но въ концѣ концовъ, въ виду окончанія бюджетнаго періода, конституціонные принципы восторжествовали и 13 декабря президентъ республики составилъ республиканскій кабинетъ. Президентское посланіе отъ 14 декабря, скрѣпленное подписью Дюфора и Марсера, въ парламентскихъ выраженіяхъ констатировало конецъ кризиса; это было уже полное отрицаніе прежнихъ посланій: „Примѣненіе права роспуска,—говорилось тамъ,—является только средствомъ опроса страны, только обращеніемъ къ ея безапелляціонному суду и не должно быть превращено въ систему управленія. Я считалъ себя обязаннымъ воспользоваться этимъ правомъ и теперь я подчиняюсь отвѣту страны“.

Слѣдственная комиссія поручила Бриссону составить отъ ея имени докладъ о дѣйствіяхъ обоихъ кабинетовъ 17 мая и 23 ноября. Этотъ документъ, представленный и прочитанный въ палатѣ депутатовъ 9 марта 1879, требовалъ привлеченія къ отвѣтственности министровъ за нарушеніе конституціи и въ особенности за то, что они „приступили къ созыву избирателей для замѣщенія распущенной палаты уже по прошествіи установленнаго трехмѣсячнаго срока“. 13 марта палата отвергла это предложеніе, но, какъ выразился Леонъ Рено, „исключительно изъ соображеній политическаго характера“. Палата соглашалась съ тѣмъ, что судебная отвѣтственность министровъ даетъ основаніе привлечь ихъ къ суду, но рѣшила, въ интересахъ страны и успокоенія умовъ, какъ можно скорѣе предать забвенію этотъ опасный кризисъ.

Опытъ 1877 года имѣлъ роковое вліяніе на судьбу права роспуска [1]). Съ тѣхъ поръ роспускъ въ глазахъ многихъ республи-

1) Zevort, loc. cit., стр. 385; F. Roussel, Chronique politique de la Revue politique et parlementaire отъ 10 октября 1897.

канцевъ является покушеніемъ на народное представительство. Право роспуска—право демократическое par excellence—ибо въ сущности оно представляетъ не что иное, какъ обращеніе къ самодержавному народу,—стало въ высшей степени непопулярнымъ вслѣдствіе того, что президентъ и сенатъ извратили его цѣль и значеніе, давъ ему совершенно ложное примѣненіе; каждый разъ, когда правительство при посредствѣ друзей и оффиціальной прессы старалось вывѣдать, какъ смотритъ общественное мнѣніе на роспускъ—въ умахъ противниковъ этого права тотчасъ же вставало воспоминаніе объ опытѣ шестнадцатаго мая и преступномъ злоупотребленіи президентской прерогативой. Такова судьба всякой прерогативы: незаконное и ложное примѣненіе разъ навсегда дискредитируетъ ее.

Впредь, чтобы избѣжать всякихъ споровъ по поводу срока созыва избирателей и парламента въ случаѣ роспуска, ст. 5, § 2, при пересмотрѣ конституціи въ 1884 г., была измѣнена; иниціатива этого предложенія исходила не отъ правительства, а отъ комиссіи палаты депутатовъ. Оно дало поводъ къ новымъ преніямъ по вопросу о правѣ роспуска: Мадье де Монжо, Флоке и Риве энергично настаивали на томъ, чтобы вычеркнуть его изъ нашей конституціи [1]), и послѣдній внесъ предложеніе въ этомъ смыслѣ. Жюль Ферри, предсѣдатель совѣта министровъ, выступилъ противъ него, и его ясная сжатая рѣчь является лучшей защитой, которая была когда-либо произнесена въ пользу этого права. Подъ его вліяніемъ палата отвергла предложеніе Риве большинствомъ 271 противъ 201 голоса [2]).

Проектъ, выработанный обѣими палатами, предусматриваетъ лишь срокъ созыва избирателей. Но въ комиссіи, выбранной конгрессомъ, одинъ членъ указалъ на то, что даже и въ новомъ текстѣ ни одинъ параграфъ не предписываетъ срока, къ которому выбранная послѣ роспуска палата должна быть созвана [3]). Для того, чтобы пополнить этотъ пробѣлъ, онъ и предложилъ слѣдующую окончательную редакцію ст. 5, § 2: избирательныя коллегіи собираются для новыхъ выборовъ въ двухмѣсячный срокъ, и палата—черезъ десять дней послѣ окончанія выборовъ. Безъ всякихъ

---

[1]) Засѣданія 23 іюня и 3 іюля 1884 г. Journal officiel отъ 24 и 4.

[2]) Правая вмѣстѣ съ крайней лѣвой требовали упраздненія права роспуска.

[3]) Докладъ Жервиля-Реаша, Journal officiel отъ 7 августа, стр. 84.

преній конгрессъ одобрилъ эту редакцію и большинствомъ 442 голосовъ противъ 279 отклонилъ преюдиціальное предложеніе Риве, бывшее лишь вторымъ изданіемъ перваго, уже отвергнутаго палатой, въ которомъ онъ требовалъ безъ всякихъ обиняковъ упраздненія права роспуска [1]).

V.

Еще прежде, чѣмъ приступить къ организаціи права роспуска, Національное Собраніе, наученное горькимъ опытомъ прошлаго, занялось выработкой предупредительныхъ мѣръ противъ незакономѣрныхъ роспусковъ. Прежде всего предстояло рѣшить одинъ особенно трудный вопросъ: что должны дѣлать простые граждане въ случаѣ, если правительство совершитъ покушеніе на народное представительство.

Правда, въ Уголовномъ Уложеніи существуетъ ст. 85, согласно которой посягательство или покушеніе съ цѣлью низверженія или измѣненія „формы правленія“ карается вѣчной ссылкой. Въ силу этой статьи противъ президента республики и его министровъ можетъ быть возбуждено судебное преслѣдованіе и компетентной судебной инстанціей въ этомъ случаѣ является Сенатъ; Но правительство, разогнавшее палату депутатовъ, не остановилось бы и передъ роспускомъ Сената; если же оно этого не сдѣлало бы, то только вслѣдствіе сочувственнаго къ нему отношенія Сената И въ томъ и въ другомъ случаѣ было бы смѣшно прибѣгать къ защитѣ Уголовнаго Уложенія.

Далѣе являлся вопросъ, могутъ ли члены распущенной палаты обратиться въ судебномъ порядкѣ къ Государственному Совѣту: на эту тему писалось много ученыхъ диссертацій, въ которыхъ давался отрицательный отвѣтъ: „Государственный Совѣтъ —учрежденіе совершенно не компетентное, которому не могутъ быть подсудны законодательныя собранія, по самому существу своему обособленныя и независимыя отъ управленія и суда“ [2]). Противъ этой теоріи можно было бы, пожалуй, спорить, но дѣло въ томъ,

---

1) Засѣданіе 11 августа, Journal officiel отъ 12.

2) Radenac, De la dissollution des assemblées legislatives, стр. 196 и слѣд.

что этотъ порядокъ на практикѣ вообще былъ бы едва-ли возможенъ, потому что въ случаѣ государственнаго переворота Государственный Совѣтъ, по всей вѣроятности, раздѣлилъ бы участь палаты и Сената; во всякомъ случаѣ члены его, по смѣняемые, были бы тотчасъ же перетасованы правительствомъ. Такимъ образомъ Національному Собранію пришлось искать другую защиту—и оно надѣялось найти ее въ мѣстномъ самоуправленіи.

Предложеніе въ этомъ смыслѣ было внесено Тревенекомъ 25 іюня 1871 г., и послѣ цѣлаго ряда поправокъ и измѣненій въ комиссіи [1]) оно было обращено въ законъ 15 февраля 1872 г. „о временной роли генеральныхъ совѣтовъ въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ“. Общій смыслъ этого закона былъ въ немногихъ словахъ превосходно резюмированъ Альбертомъ Дежарденомъ въ засѣданіи Національнаго Собранія 6 февраля 1872 г.: „Когда насъ лишаютъ законодательнаго собранія, мы обращаемся къ генеральнымъ совѣтамъ; тамъ воплощается все безсмертіе, вся политическая жизнь страны; тамъ же найдемъ точку опоры... Замѣна Національнаго Собранія генеральными совѣтами, которые въ этомъ случаѣ становятся единственными органами народнаго представительства; мѣстное сопротивленіе, опирающееся на симпатіи населенія къ своимъ выборнымъ совѣтамъ, которые поставлены имъ не для борьбы съ мятежомъ, но съ государственными переворотами,—таковы двѣ идеи, положенныя въ основу нашего закона“.

Такимъ образомъ этимъ закономъ были установлены двѣ новыя гарантіи на случай государственнаго переворота: организація мѣстнаго сопротивленія, этой „второй оборонительной линіи“, и замѣна народнаго представительства, ставшаго жертвой переворота, Временнымъ Собраніемъ делегатовъ.

Въ случаѣ незаконнаго роспуска палатъ или недопущенія ихъ собранія, генеральные совѣты немедленно собираются сами собою безъ всякаго созыва, въ главномъ городѣ или въ какомъ-либо другомъ мѣстѣ своего департамента и безотлагательно принимаютъ всѣ необходимыя мѣры для поддержанія спокойствія и законнаго порядка. (Статьи 1 и 2 закона). На другой день послѣ 2 декабря генеральные совѣты Финистера и Котъ-дю-Норъ собрались для

---

[1]) О всѣхъ перипетіяхъ этого закона см. у Dalloz, Lois annotées de 1872, стр. 39.

того, чтобы протестовать противъ государственнаго переворота, и расклеили свои воззванія по всѣмъ коммунамъ департамента. Но всѣ ихъ усилія—изолированныя и не освященныя закономъ—остались безплодны, и они принуждены были разойтись безъ всякаго результата. Законъ 1872 г. и поставилъ себѣ цѣлью легализировать „это собраніе благородныхъ гражданъ, соединившихся для борьбы съ послѣдствіями государственнаго переворота“.

Если бы законъ ограничился однимъ этимъ постановленіемъ, онъ организовалъ бы просто восемьдесятъ центровъ пассивнаго сопротивленія, безъ всякаго единства въ направленіи. Но онъ идетъ дальше: согласно ст. 3 каждый генеральный совѣтъ избираетъ двухъ делегатовъ и эти делегаты и составляютъ Временное Собраніе, которое «собирается въ томъ мѣстѣ, куда съѣдутся члены законнаго правительства и депутаты, которымъ удалось избѣгнуть насилія». Оно признается законнымъ, если въ составъ его входятъ представители хотя бы половины всего числа французскихъ департаментовъ; оно обязано организовать администрацію страны и принять всѣ необходимыя мѣры для поддержанія порядка и особенно для возстановленія народнаго представительства. Оно должно сложить съ себя полномочія и разойтись, какъ только возобновятся засѣданія законнаго собранія въ противномъ случаѣ Временное Собраніе назначаетъ общіе выборы (статьи 3—6 закона).

Противъ самого принципа, лежащаго въ основѣ этого закона, было сдѣлано два возраженія: Ле-Райе указывалъ на то, что, согласно новому закону, генеральные совѣты, т. е. административные органы превращаются въ политическія собранія, а это «является отрицаніемъ всей системы административной децентрализаціи“, предложенной Національнымъ Собраніемъ. Но докладчикъ Генрихъ Фурнье отвѣтилъ ему, что генеральнымъ совѣтамъ вовсе не вручается политическая власть,—на нихъ лишь возлагается обязанность каждаго гражданина, въ случаѣ разгона Національнаго Собранія и нарушенія конституціи, защищать законы, поддерживать порядокъ и спокойствіе... Исполняя эти функціи, генеральные совѣты вовсе не выходятъ изъ предѣловъ тѣхъ полномочій, которые вытекаютъ изъ ихъ правъ, какъ гражданъ».

Другіе депутаты доказывали, что этотъ законъ практически неосуществимъ и недѣйствителенъ: неосуществимъ потому, что въ случаѣ переворота исполнительная власть не допуститъ засѣданій Временнаго Собранія; недѣйствителенъ—потому, что даже собравшись делегаты генеральныхъ совѣтовъ фактически будутъ безсильны

противъ этой власти. Дѣйствительно, двойная задача, которая въ часъ опасности встанетъ передъ генеральными совѣтами, будетъ не легка. Можно вполнѣ допустить, что имъ удастся собраться и организовать центры сопротивленія на мѣстахъ; залогомъ этого является все ростущее вліяніе мѣстнаго самоуправленія въ лицѣ генеральныхъ совѣтовъ. Но гораздо труднѣе представить себѣ, что делегатамъ генеральныхъ совѣтовъ удастся конституироваться въ какомъ-либо заранѣе опредѣленномъ мѣстѣ въ качествѣ Временнаго Собранія. Было предложено заранѣе указать мѣсто сбора делегатовъ: Буржъ, Туръ или Пуатье, но это значило бы лишь заранѣе отдать собраніе во власть героя государственнаго переворота.

Но какъ совершенно правильно замѣтилъ докладчикъ «невозможно предвидѣть всего, что намъ угрожаетъ, а потому и невозможно регламентировать заранѣе всѣхъ мѣръ борьбы". Въ общемъ, этотъ законъ задается цѣлью дать въ руки гражданъ, преданныхъ конституціи, оружіе, которымъ они могутъ пользоваться смотря по обстоятельствамъ и какъ имъ подскажетъ чувство патріотизма. А Тревенекъ добродушно замѣтилъ: „не слушайте этихъ возраженій—ихъ можно сдѣлать противъ каждаго хорошаго дѣла. Я предлагаю вамъ благородное средство; я не утверждаю, что оно будетъ совершенно, но я утверждаю, что оно во всякомъ случаѣ будетъ безвредно" [1]. И если бы хотя одинъ разъ этому закону удалось предотвратить государственный переворотъ, его творцы заслуживали бы благодарности Франціи.

Однако, является вопросъ: сохраняетъ ли этотъ законъ свою силу и въ наше время? Такъ, Эсменъ доказываетъ, что дѣйствіе этого закона кончилось со времени введенія конституціи 1875 г. Это былъ, говоритъ Эсменъ, временный законъ, вызванный особыми обстоятельствами, навѣянный воспоминаніями о попыткахъ сопротивленія, оказанныхъ государственному перевороту 2 декабря 1851 г.; онъ предполагалъ систему единаго Національного Собранія. «Но такъ какъ система единой законодательной палаты упразднена во Франціи съ тѣхъ поръ, какъ вошла въ силу конституція 1875 г., организовавшая систему двухъ камеръ, то законъ 1872 г. является въ настоящее время уже непримѣнимымъ. Съ другой стороны полномочія, признаваемыя этимъ закономъ за генеральными совѣтами, а особенно за собраніемъ ихъ делегатовъ, хотя

---

[1]) Засѣданіе 15 февраля 1872 г., Journal officiel, отъ 16-го.

и временны, но чрезвычайно широки; такъ какъ они не подтверждены учредительными законами 1875 г., то и не могутъ считаться законными въ созданномъ ими новомъ государственномъ строѣ» [1]).

Несмотря на весь авторитетъ профессора, эта теорія представляется намъ неправильной. Законъ 1872 г. былъ временнымъ постановленіемъ? На основаніи какой его статьи, какой фразы (изъ дебатовъ при выработкѣ его) возможно подобное толкованіе? воспоминаніе о 2 декабря по-прежнему должно служить урокомъ сейчасъ, какъ и двадцать пять тѣтъ тому назадъ; мѣры для борьбы съ государственнымъ переворотомъ по-прежнему должны интересовать насъ: республикѣ едва не пришлось испытать его лѣтъ десять тому назадъ?— Законъ 1872 г. предполагалъ единое законодательное собраніе? Дѣйствительно, таковъ былъ политическій строй, существовавшій въ эпоху 1872 г.. но статья 1 этого закона предусматриваетъ возможность роспуска и тѣхъ законодательныхъ собраній, которыя появятся послѣ Національнаго Собранія; этотъ фактъ лишаетъ законъ временнаго характера и дѣлаетъ его вполнѣ приложимымъ и къ современному типу народнаго представительства. Въ самомъ дѣлѣ, разъ подъ Національнымъ Собраніемъ законъ 1872 г. разумѣлъ законодательную власть вообще, иначе говоря, парламентъ, то почему же онъ теряетъ юридическую силу при двухпалатной системѣ? Вмѣсто того чтобы призвать націю къ выборамъ только въ одно Національное Собраніе, собраніе делегатовъ можетъ организовать выборъ какъ въ Палату, такъ и въ Сенатъ.—Наконецъ, можно ли утверждать, что законъ 1872 г. не имѣетъ мѣста въ современномъ государственномъ строѣ потому, что конституція 1875 г., умалчивая о немъ тѣмъ самымъ упраздняетъ его. Но самый порядокъ упраздненія законовъ путемъ умолчанія о нихъ долженъ возбуждать сомнѣніе, особенно когда новый законъ не содержитъ въ себѣ никакихъ указаній, противоположныхъ прежнему, и ничѣмъ не замѣщаетъ его. Всѣ три конституціонныхъ закона 1875 г. ни слова не говорятъ о генеральныхъ совѣтахъ и не измѣняютъ ни ихъ организаціи, ни ихъ функцій; съ другой стороны, эти основные законы совершенно не предусматриваютъ возможности покушенія на существованіе Палатъ и не устанавливаютъ никакихъ спеціальныхъ

---

1) Эсменъ, Основныя начала госуд. права, т. II, стр. 296. Ducrocq, Cours de droit administratif (1897). Этотъ трудъ написанъ послѣ выхода въ свѣтъ работы Эсмена и тѣмъ не менѣе авторъ не упоминаетъ о теоріи Эсмена и предполагаетъ законъ 1872 по прежнему имѣющимъ силу.

мѣръ для противодѣйствія государственному перевороту: они попросту полагаются на дѣйствующее законодательство. И дѣйствительно, начиная съ 1872 г. политическое значеніе генеральныхъ совѣтовъ постоянно возростало и выборы въ генеральные совѣты 1889 г. носили характеръ политической манифестаціи; отношеніе генеральныхъ совѣтовъ къ вопросу о подоходномъ налогѣ имѣло такое же рѣшающее вліяніе на паденіе министерства Буржуа, какъ и оппозиція Сената. Однимъ словомъ, съ ростомъ административной и политической децентрализаціи они занимаютъ все болѣе и болѣе важное мѣсто въ политической жизни страны. Вотъ почему странно было бы отказать генеральнымъ совѣтамъ въ правѣ спасти страну въ случаѣ государственной опасности.

Въ связи съ этимъ возникаетъ другой, еще болѣе щекотливый вопросъ: могутъ ли генеральные совѣты, предусматривая возможность примѣненія закона 1872 г., вотировать временный кредитъ на случай покушенія противъ народнаго представительства? Этотъ кредитъ носилъ чисто временный и условный характеръ и предназначается не для настоящаго времени, что́ было бы незаконно, а на случай «насильственнаго разгона»; въ этомъ случаѣ генеральные совѣты облекаются чрезвычайными полномочіями, и кредиты, открытые ими, получаютъ законную силу и могутъ тотчасъ же пойти на покрытіе расходовъ, необходимыхъ для организаціи борьбы. Революція никогда не сообщаетъ о своемъ намѣреніи тому правительству, которое она собирается низвергнуть. Вотъ почему мы не должны опасаться дать въ руки генеральныхъ совѣтовъ черезчуръ сильное оружіе и не можемъ отказать имъ въ средствахъ, необходимыхъ для осуществленія ихъ законной миссіи. Но генеральные совѣты должны вотировать эти кредиты съ чрезвычайной осторожностью и помнить, что законъ 1872 г. предоставилъ имъ право защиты, но не право нападенія.

VI.

Какъ мы уже показали, право роспуска было вписано во французскую конституцію 1875 г. и уцѣлѣло при ея пересмотрѣ въ 1884 г. далеко не безъ препятствій. Тѣ возраженія, которыя приводились противъ него тогда, не разъ повторялись вновь. Но, повидимому, большая часть его противниковъ въ настоящее время уже склоняется въ его пользу и умѣренная радикальная партія въ этомъ отношеніи

вполнѣ сходится съ республиканцами—оппортунистами; такъ, недавно, одинъ изъ руководящихъ органовъ этой партіи предлагалъ «связать участь министерства съ судьбою распущенной палаты для того, чтобы придать нашему правительству недостающій ему авторитетъ и устойчивость» [1]). За то радикально-прогрессивная партія (parti radical avancé) наоборотъ нисколько не сложила оружія и много разъ выступала съ предложеніемъ лишить президента республики этой мѣры давленія.

Но слѣдуетъ замѣтить, что сами авторы этихъ предложеній первые же готовы были требовать роспуска палаты, когда считали его полезнымъ [2]).

Тѣмъ не менѣе, намъ необходимо разсмотрѣть всѣ возраженія этихъ критиковъ и выяснить, заслуживаютъ ли они того, чтобы право роспуска было дѣйствительно вычеркнуто изъ конституціи.

Первый аргументъ, который выдвигаютъ противъ него, заключается въ указаніи на исторію республиканскихъ конституцій. Это право, говорятъ намъ, никогда не имѣло мѣста въ республикахъ и заимствовано изъ монархическихъ конституцій. Оно не было включено ни во французскія конституціи 1791 и 1848 годовъ, ни въ конституціи американской и швейцарской республикъ, слѣдовательно, по своей природѣ оно не имѣетъ ничего общаго съ республиканскими принципами [3]).—Это разсужденіе, совершенно вѣрное по своей исходной точкѣ, не приложимо къ нашей конституціи. Законодатель 1875 г. хотѣлъ создать совершенно новый типъ государственнаго строя, до тѣхъ поръ еще не облеченный въ форму закона—парламентскую республику. Ни во Франціи, ни за границей, этого режима до тѣхъ поръ не существовало: во Франціи его не было потому, что въ 1791, какъ и въ 1848 г., страхъ передъ исполнительной властью привелъ къ установленію принципа строжайшаго обособленія властей и полнаго невмѣшательства одной власти въ компетенцію другой;—въ Швейцаріи—потому что въ этомъ федеративномъ и не-

---

1) Marie, Des conseils généraux, т. I, стр. 376.

2) Въ 1880 г. Dugué de la Fauconnerie закончилъ свою рѣчь слѣдующимъ обращеніемъ къ своимъ коллегамъ: „Уйдемъ! Уйдемъ отсюда". Въ своей рѣчи въ палатѣ депутатовъ, 27 января 1885 г. Гоблэ намекалъ на „возможность болѣе близкихъ выборовъ, чѣмъ на какіе указываетъ нормальный срокъ. Быть можетъ эта возможность уже таится въ вашихъ мысляхъ; знайте же, что мы не страшимся ея". Journal officiel отъ 28.

3) M. Gustave Rivet, Палата депутатовъ, 3 іюля 1884 г. Casanova et Brusio, Del diritto costituzionale, т. II, стр. 118.

большомъ государствѣ исполнительная власть не имѣетъ никакой независимости, а право народнаго голосованія (референдума) является достаточнымъ средствомъ для разрѣшенія всѣхъ конфликтовъ; въ Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ—потому что «роль конгресса заключается въ томъ, чтобы издавать законы, никогда не вмѣшиваясь въ область исполненія... и потому что помимо федеральной организаціи тамъ существуютъ отдѣльныя конституціи Штатовъ, которыя и являются истинными гарантіями свободы» [1]. Нашъ современный парламентскій режимъ, который, повидимому, столь соотвѣтствуетъ общему духу и нравамъ французовъ, исходитъ изъ Англійской монархіи и въ этомъ смыслѣ можно сказать, что законодатель 1875 г. заимствовалъ отъ парламентской монархіи не одно право роспуска, а основныя черты всего государственнаго строя: безотвѣтственность главы исполнительной власти,—тамъ наслѣдственнаго монарха, здѣсь избраннаго и временнаго президента; отвѣтственное министерство и двухъ-палатную систему. Такимъ образомъ, передъ лицомъ этого факта историческій аргументъ долженъ отпасть.

Роспускъ парламента, говорятъ намъ, является нарушеніемъ народнаго суверенитета; таково второе возраженіе противъ этого полномочія президента. «Роспускъ, пишетъ Рибе [2], это актъ настолько серьезный, что трудно представить себѣ, какъ можетъ осмѣлиться на него носитель исполнительной власти; это прерогатива столь огромная, что едва-ли она можетъ быть совмѣстима съ сущностью республиканскаго правленія». «То что вы желаете сохранить—говорилъ Флоке—это ни болѣе, ни менѣе, какъ право роспуска суореннаго народа исполнительной властью съ помощью сената» [3].—Эта аргументація основана на юридической ошибкѣ. Въ самомъ дѣлѣ: суореннымъ является не законодательное собраніе, а самъ народъ; и депутаты суть лишь представители его. Такимъ образомъ актъ роспуска направленъ не противъ народа—суорена, а противъ его уполномоченныхъ, временныхъ носителей его воли, которыхъ исполнительная власть по тѣмъ или инымъ основаніямъ считаетъ плохо отражающими интересы страны. Президентъ не посягаетъ на народный суверенитетъ,—наоборотъ, онъ обращается къ его суду, запрашивая у избирателей ихъ мнѣніе, ихъ волю и заранѣе преклоняясь предъ ихъ рѣшеніемъ. Обращеніе къ народу—

---

1) M. Jules Ferry, Палата депутатовъ, засѣданіе 3 іюля 1884 г.

2) Ribert, Esprit de la Constitution de 1875, стр. 68 (Paris, F. Alcan, éd.).

3) Палата, депутатовъ 4 іюля 1884 г.

таковъ смыслъ, таково значеніе права роспуска. Правда, бывали случаи нелойальныхъ роспусковъ, цѣлью которыхъ было не опросъ народа, а давленіе на его волю, фальсификація его мнѣнія; но это были злоупотребленія, а развѣ злоупотребленіе правомъ должно влечь за собой упраздненіе самаго права? Вообще избирательное право также бывало орудіемъ злыхъ цѣлей, отъ тяжелыхъ послѣдствій котораго Франція много страдала. Но развѣ дѣлали выводъ о необходимости упразднить всеобщее избирательное право? Нѣтъ, его обставили цѣлесообразными и мудрыми гарантіями, которыя предохраняютъ его отъ ошибокъ прошлаго. То же самое должно быть по отношенію права роспуска. Цѣлымъ рядомъ предохранительныхъ мѣръ и гарантій мы должны обезпечить закономѣрное примѣненіе этого права и превратить его изъ орудія государственнаго переворота въ средство законнаго опроса страны.

Слѣдующее возраженіе основано на системѣ избранія президента республики. «Если бы президентъ избирался непосредствено всеобщимъ голосованіемъ, право роспуска имѣло бы свои основанія; но съ того момента, какъ установлена система избираемости президента палатами, онъ является лишь ихъ уполномоченнымъ, и поэтому его авторитетъ ниже ихняго». Это разсужденіе не считается съ той ролью, которую играетъ президентъ въ парламентскомъ строѣ. Согласно основному положенію нашей конституціи, президентъ республики является представителемъ не той или иной партіи, а всей Франціи и хотя его выбираетъ конгрессъ, онъ—избранникъ не депутатовъ, а всей страны. Кабинетъ министровъ, дѣйствительно, можетъ быть разсматриваемъ какъ уполномоченный парламентскаго большинства, такъ какъ онъ отвѣтственъ за свою политику передъ палатами, которыя могутъ своимъ вотумомъ недовѣрія въ извѣстномъ смыслѣ лишить его правительственныхъ полномочій. Но въ совершенно другомъ положеніи находится президентъ республики.—«Онъ живетъ, говоритъ Флоке, въ надъ-партійной сферѣ». Смѣняются политическія партіи, падаютъ министерства, но президентъ остается и отправляетъ свои конституціонныя функціи не отъ имени выбравшихъ его палатъ, а отъ имени всей Франціи; и только въ случаѣ государственной измѣны онъ отвѣтственъ передъ страной. Итакъ, пользуясь правомъ роспуска, президентъ выступаетъ не въ качествѣ делегата палатъ, а какъ представитель страны и дѣйствуетъ не въ партійныхъ, а въ обще-національныхъ интересахъ.

Наконецъ, конституцію 1875 г. упрекали въ томъ, что она «вмѣшиваетъ въ конфликтъ между палатой и исполнительной властью

третій элементъ—Сенатъ», отсюда дѣлали заключеніе, что фактически «роспускъ палаты производится Сенатомъ».—Мы не станемъ повторять здѣсь того, что уже говорили о необходимости разрѣшенія сената на роспускъ палаты какъ гарантіи противъ черезчуръ поспѣшнаго примѣненія роспуска. Но совершенно неправильно утвержденіе, что Сенату принадлежитъ главная роль въ роспускѣ палаты. «Палата депутатовъ распускается исполнительной властью, а Сенатъ имѣетъ право помѣшать ея распущенію и такимъ образомъ является защитникомъ нижней палаты» [1]).

Итакъ, разобравъ всѣ возраженія, мы приходимъ къ тому заключенію, что право роспуска должно быть сохранено въ нашемъ конституціонномъ строѣ. Къ этому приводятъ прежде всего чисто практическія соображенія: право роспуска есть единственное средство для мирнаго разрѣшенія конфликта между обѣими палатами и борьбы съ раздробленностью партій въ парламентѣ. «Какъ бы хороша и гармонична ни была организація конституціонныхъ властей въ смыслѣ способа ихъ избранія, ограниченнаго срока ихъ полномочій и уменьшенія всякихъ поводовъ къ борьбѣ и треніямъ между ними,—всегда будетъ опасность, что между независимыми другъ отъ друга органами власти, имѣющими свою собственную волю и свободу дѣйствій, возникнутъ серьезныя и глубокія разногласія по важнымъ политическимъ вопросамъ» [2]). Захотимъ ли мы обречь законодательную власть на полное безлюдіе, уничтоживъ заранѣе всякій путь къ разрѣшенію конфликтовъ, всякое средство противъ раздробленія партій?

Правда, Флоке предложилъ другой выходъ изъ парламентскаго кризиса: законодательное собраніе должно само распускать себя, когда чувство патріотизма подскажетъ ему, что необходимо опросить страну. «Если въ ваши собственныя руки предоставятъ разрѣшеніе всѣхъ возможныхъ конфликтовъ, развѣ у васъ не хватитъ совѣсти и свободы духа, чтобы сказать: «между палатами произошло разногласіе по важному вопросу и совмѣстное существованіе ихъ стало невозможнымъ,—обратимся къ странѣ, и пусть она разсудитъ насъ» [3]). Эта теорія представляется намъ едва ли пріемлемой: нельзя требовать отъ депутатовъ черезчуръ многаго: они простые

---

[1]) Жюль Ферри въ палатѣ депутатовъ 3 іюля 1884 г.

[2]) Lefebvre, Lois constitutionnelles de 1875 стр. 178.

[3]) Floquet, палата депутатовъ 3 іюля 1884 г. Нѣкоторые швейцарскіе писатели, а также Bagehot (La constitution anglaise, стр. V) предпологали предоставить самому народу требовать роспуска, что, однако, представляется мало практичнымъ.

смертные; нельзя требовать отъ нихъ, еще не остывшихъ отъ борьбы еще полныхъ надеждъ на свою побѣду надъ Сенатомъ—чтобы они сами прекратили свое существованіе!

Итакъ, повторяемъ, право роспуска должно быть ввѣрено власти, которая стоитъ внѣ «горнила политики». Но съ другой стороны, послѣ опыта шестнадцатаго мая и президентъ обязанъ съ чрезвычайной осторожностью пользоваться своимъ правомъ: его роль заключается въ томъ, чтобы быть посредникомъ. Онъ долженъ избѣгать всякаго личнаго участія въ борьбѣ, воздерживаться отъ всякаго личнаго конфликта съ палатами, ибо въ послѣднемъ случаѣ актъ роспуска будетъ истолкованъ общественнымъ мнѣніемъ, какъ актъ личной политики, какъ мѣра давленія на избирателей.

Съ этими оговорками мы считаемъ необходимымъ сохранить право роспуска въ рукахъ президента: ибо, повторяемъ, безъ этой мѣры парламентскіе конфликты останутся не разрѣшимыми и «конституціонныя власти окажутся въ тупикѣ, изъ котораго онѣ могутъ выйти, лишь путемъ государственнаго переворота» [1]).

Однако, и мы считаемъ, что должна быть внесена одна поправка въ наши основные законы: на-ряду съ правомъ роспуска палаты депутатовъ, необходимо предоставить президенту и право роспуска Сената. Предложеніе въ этомъ смыслѣ уже было сдѣлано въ 1875 г. Родо [2]); но оно было представлено преждевременно и вызвало лишь смѣхъ: какъ заявилъ Вильсонъ, это предложеніе противорѣчило характеру состава верхней палаты, существованію пожизненныхъ членовъ [3]).

Но тогда такой умѣренный человѣкъ, какъ Беранже, предчувствовалъ, что подъ вліяніемъ шестнадцатаго мая это предложеніе въ концѣ концовъ побѣдитъ. При пересмотрѣ конституціи въ 1884 г. Бернаръ Лавернь возобновилъ его передъ палатой, но оно не было объектомъ отдѣльнаго вотума и растворилось въ предложеніи Риве о полномъ упраздненіи права роспуска.

Между тѣмъ это предложеніе заслуживаетъ лучшей участи. Принципъ равноцѣнности палатъ вписанъ въ нашу конституцію [4]);

---

1) Saint-Girons, Droit consitutionnel, стр. 480.

2) Засѣданіе 24 февраля 1875 г. Journal officiel отъ 25.

3) Какъ извѣстно, по конституціи 1875 г. четверть Сената состояла изъ пожизненныхъ членовъ. Законъ 9 декабря 1884 г. упразднилъ эту категорію пожизненныхъ сенаторовъ, постепенно замѣнивъ ихъ выборными. Прим. перев.

4) См. о правѣ Сената низвергать министерство Эсменъ, стр. 192, 326 и слѣд. Но статья 6 закона 25 февр. 1875 г. опровергаетъ теорію ува-

конфликтъ можетъ возникнуть какъ по винѣ одной, такъ и по винѣ другой изъ нихъ; поэтому совершенно нельзя заранѣе опредѣлить, что необходимъ именно роспускъ палаты депутатовъ. Можетъ возникнуть такой вопросъ, когда общественное мнѣніе страны совершенно ясно станетъ на сторону палаты депутатовъ противъ Сената. Конечно, если дѣло идетъ о какомъ-либо отдѣльномъ вопросѣ, Сенатъ склонится передъ рѣшеніемъ страны и вотируетъ ту мѣру, которую онъ отказывался принять. Но на очереди можетъ идти о томъ или иномъ направленіи въ политикѣ, тенденціи правительства, и тогда при неизмѣнномъ составѣ Сената конфликтъ будетъ возобновляться по всякому поводу.

Такое положеніе бывало въ англійской и французской парламентской монархіи; общественное мнѣніе становилось на сторону депутатовъ и общинъ; но въ рукахъ короля было средство для того, чтобы сломить противодѣйствіе верхней палаты,—произвольное назначеніе новыхъ пэровъ, и благодаря этому средству кризисъ получалъ разрѣшеніе, соотвѣтствовавшее интересамъ страны. Но это средство не имѣетъ мѣста во французской конституціи.

Медленность обновленія Сената—девятилѣтній срокъ, необходимый для того, чтобы всѣ члены его прошли черезъ новые выборы—все это заставляетъ опасаться, что Сенатъ еще долгое время будетъ, какъ удачно выразился Тьеръ въ 1873 г., «палатой противодѣйствія» и всегда будетъ идти позади общественнаго мнѣнія, вѣрнымъ отраженіемъ котораго является палата депутатовъ. Отсюда постоянные конфликты и тренія, которые разрѣшаются лишь отчасти роспускомъ палаты и окончательно изжиты могутъ быть лишь путемъ полнаго обновленія Сената.

Является ли система частичнаго обновленія сената препятствіемъ къ организаціи выборовъ послѣ его распущенія? Это препятствіе разрѣшается въ Голландіи и Бельгіи, гдѣ право роспуска распространено одинаково на обѣ палаты, и ни одного возраженія не было сдѣлано противъ дѣйствующаго законодательства.

Съ примѣненіемъ права роспуска къ Сенату возрастетъ его политическое значеніе; отсутствіе права роспуска по отношенію къ Сенату давало безспорное преимущество палатѣ депутатовъ во время конфликта между двумя палатами. «Не будучи распущенной, палата депутатовъ можетъ притязать,—и не безъ основанія,—на званіе единственнаго и вѣрнаго выразителя общественнаго мнѣнія. Будучи

жаемаго профессора. Duguit, Le senat et la responsabilié ministerielle. Revue du droit public, t. I, стр. 426.

распущенной и возобновляя свои засѣданія—она вернется съ удвоенной моральной силой, которую ей дастъ недавнее избирательное крещеніе» [1]). Если же предъ судомъ страны окажется Сенатъ—въ его рукахъ будетъ вся сила народнаго рѣшенія. Тенденція нашего времени сдѣлать Сенатъ вторымъ органомъ всеобщаго избирательнаго права. Уже законъ 9 декабря 1884 г. сдѣлалъ шагъ въ этомъ направленіи, упразднивъ въ составѣ Сената категорію пожизненныхъ членовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и аргументъ, который приводился противъ примѣненія права роспуска къ Сенату. И не далеко, быть можетъ, то время, когда сенаторы будутъ избираться всеобщей, но двухстепенной подачей голосовъ. Но для того, чтобы поставить сенатъ въ положеніе дѣйствительно равное съ палатой депутатовъ, намъ кажется необходимымъ, чтобы президентъ могъ, если того потребуютъ обстоятельства, подвергнуть его суду страны и заставить обновить свои полномочія [2]).

ГЛАВА VIII.

Представительныя монархіи.

I. Германская Имперія.—II. Пруссія.—III. Второстепенныя германскія государства. Эльзасъ-Лотарингія. Люксембургъ. — IV. Австрія.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ правительство стараго порядка, не устанавливая парламентскаго режима, тѣмъ не менѣе вынуждено было отказаться отъ своей абсолютной и безконтрольной власти и окружить себя представительными учрежденіями. Къ этому могутъ привести двѣ различныя причины: иногда просвѣщенный и дальновидный монархъ самъ понимаетъ, что въ его собственныхъ интересахъ необходимо считаться съ общественнымъ мнѣніемъ страны, не изолировать себя отъ народа, а раздѣлить отвѣтственность управленія съ представителями страны. Это и сдѣлалъ Францъ-Іосифъ

---

1) Saint-Girons, Manuel de droit consitutionnel, стр. 484.

2) Право роспуска верхней палаты существуетъ въ Швеціи, Голландіи, Бельгіи и Румыніи; во многихъ странахъ, гдѣ по своему составу Сенатъ частью выборный, частью назначенный королемъ, право роспуска примѣняется къ выборной части. Таковы: Испанія Данія, Португалія.

въ 1867 году. Но гораздо чаще абсолютнымъ монархамъ приходится терять свои самодержавныя прерогативы и подчиняться контролю народнаго представительства подъ напоромъ внѣшнихъ обстоятельствъ. Таковыми были революціи 1830 и 1848 годовъ, вызвавшія къ жизни новыя конституціи. Въ этомъ случаѣ монархъ старается уступить лишь самую ничтожную крупицу своей власти и насколько возможно ограничить права и полномочія представительнаго учрежденія. Онъ даетъ ему право вотировать законы, но оставляетъ за собой абсолютное veto; онъ даетъ депутатамъ право выслушивать министровъ, но они отвѣтственны только передъ нимъ; онъ назначаетъ и отзываетъ ихъ по своей доброй волѣ; наконецъ, если парламентъ встанетъ на путь оппозиціи, онъ пытается сломить его путемъ роспуска. Это именно тотъ промежуточный режимъ между старымъ абсолютизмомъ и парламентскимъ правленіемъ, который можетъ быть названъ представительной монархіей. Типичными образцами его являются германскія государства. Нѣкоторые второстепенные германскіе монархи ввели этотъ режимъ, находясь подъ вліяніемъ французской Хартіи, воспроизводившей англійскій парламентаризмъ, но не желали зайти такъ далеко въ своихъ уступкахъ; такъ создались конституціи великаго герцогства Баденскаго и Баваріи въ 1818 г. и Вюртемберга въ 1819 году. Саксонское королевство и другія мелкія государства ввели представительный образъ правленія послѣ іюльской революціи; Пруссія въ эпоху реакціи 1850 г. и Австрія подъ вліяніемъ князя Бейста. Наконецъ, въ Германской имперіи представительный режимъ былъ введенъ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ болѣе всего соотвѣтствовалъ единоличной власти геніальнаго человѣка, снисходительно уступающаго кое-что народнымъ потребностямъ.

I.

Было бы безполезно искать происхожденіе современной германской конституціи—ей предшествовалъ лишь режимъ сѣверогерманскаго союза. Можно лишь сказать, что «безполезная болтовня франкфуртскаго собранія обнаружила, насколько преждевременнымъ былъ парламентаризмъ въ Германіи. «Я принадлежу къ Бранденбургскому маркграфству — говорилъ князь Бисмаркъ во Франкфуртѣ—и поэтому я не желаю, чтобы мой король сталъ вассаломъ предсѣдателя собранія». Двадцать лѣтъ спустя ему суждено

было отказаться отъ этого взгляда, редактируя имперскую конституцію. Страхъ передъ парламентаризмомъ—такова основная нота всѣхъ его рѣчей. «Хорошо, когда монархія умѣряется свободой прессы и парламентскими преніями. Парламенты и пресса могутъ обратить вниманіе королей на кое-какія изъ упущеній правительства, но ихъ полномочія не должны выходить изъ этихъ рамокъ: иначе это будетъ вторженіе въ область исполнительной власти, которая принадлежитъ одному только монарху [1])». Царское самодержавіе было для него догмой, и одна мысль о томъ, что и въ Германіи въ одинъ прекрасный день можетъ установиться такое же правленіе, какъ въ Англіи — приводила его въ ужасъ.

Въ 1870 году передъ Бисмаркомъ встала двойная задача—необходимо было удовлетворить двѣ потребности, назрѣвшія въ германскомъ народѣ: съ одной стороны желаніе имѣть сильное правительство, чтобы быть сильнымъ народомъ—реакція противъ внутренней раздробленности и внѣшнихъ вторженій; съ другой въ мелкихъ государствахъ—любовь къ своему отечеству, желаніе сохранить мѣстную индивидуальность и остаться гессенцемъ или саксонцемъ, сдѣлавшись въ то же время нѣмцемъ.

Таково происхожденіе трехъ органовъ власти, установленныхъ конституціей сѣверо-германскаго союза въ слѣдующемъ порядкѣ: Союзный совѣтъ, представительство мелкихъ государствъ и ихъ королей; Президентъ союза, въ настоящее время Императоръ, который управляетъ при помощи канцлера, главы исполнительной власти, облеченнаго властью, которая дѣлаетъ его всемогущимъ внутри и грознымъ внѣ страны; и наконецъ Рейхстагъ. «Эта логическая схема, въ которой органъ народнаго представительства занимаетъ послѣднее мѣсто, находится въ полномъ соотвѣтствіи съ политической дѣйствительностью и той скромной ролью, на которую былъ обреченъ Рейхстагъ» [2]). Въ 1871 году эти учрежденія получили дальнѣйшее развитіе, но ихъ взаимоотношеніе осталось то же.

Бундесратъ (т. е. Союзный Совѣтъ) не можетъ быть названъ

---

[1]) Цитировано у Valbert, La dissolution du Reichstag, Revue des Deux Mondes, отъ 1 февраля 1887 года. Хельдорфъ тогда говорилъ: «парламентскій режимъ не приложимъ къ имперіи; гарантіями ея существованія являются сильная монархическая власть и армія, установленная закономъ на долгіе годы... Европа знаетъ, что германское правительство идетъ своими собственными путями, ясно сознавая свою цѣль и не считаясь ни съ народными страстями, ни съ парламентскими разсчетами». Annuaire de législation étrangère, 1888, стр. 159.

[2]) A. Lebon, Etudes sur l'allemagne politique, стр. 144.

парламентомъ: это собраніе дипломатовъ и представителей императорскаго дома; голоса въ немъ распредѣлены такимъ образомъ, что Пруссія со всѣми провинціями и городами имѣетъ 17 голосовъ изъ 58 [1]). Такимъ образомъ самый составъ и природа Союзнаго Совѣта исключаютъ возможность его роспуска.

Болѣе внимательное изученіе показываетъ, что онъ является скорѣе исполнительнымъ совѣтомъ, чѣмъ законодательнымъ собраніемъ: онъ составляетъ административные циркуляры, регламентируетъ текстъ законовъ. По его одобренію и указанію назначаются нѣкоторые чиновники финансоваго вѣдомства, консулы и судьи Имперскаго суда; онъ составляетъ финансовые отчеты государства, подготовляетъ работы Рейхстага и делегируетъ своихъ членовъ въ качествѣ правительственныхъ комиссаровъ на помощь канцлеру во время преній въ Рейхстагѣ. Отправляя законодательныя и административныя правительственныя и судебныя [2]) функціи, онъ главнымъ образомъ играетъ роль государственнаго совѣта, какъ нѣкогда сеймъ 1815 г., котораго онъ и является наслѣдникомъ. При такомъ характерѣ Союзнаго Совѣта не можетъ быть и рѣчи о правѣ роспуска его.

Да и съ какою цѣлью онъ могъ бы быть примѣненъ? Мнѣніе Союзнаго Совѣта въ силу необходимости должно совпадать съ мнѣніемъ канцлера, который предсѣдательствуетъ въ немъ и располагаетъ семнадцатью прусскими голосами, т. е. третью всего совѣта. Если же тѣмъ не менѣе въ Совѣтѣ образуется большинство, расположенное стать въ оппозицію къ канцлеру и измѣнить наперекоръ его волѣ какой-либо законопроектъ—оно наталкивается на статью 5 конституціи, которая заранѣе обрекаетъ его на пораженіе. «Въ случаѣ разногласія въ Союзномъ Совѣтѣ по поводу законопроекта объ арміи, флотѣ и о налогахъ, перечисленныхъ въ ст. 35 (налоги, образующіе государственные доходы), голосъ президента имѣетъ рѣшающее значеніе, если онъ высказывается за сохраненіе существующихъ постановленій».

Такимъ образомъ, дѣло идетъ не о равномъ раздѣленіи голосовъ, которое разрѣшается предсѣдателемъ, а о разногласіи; но какъ только происходитъ разногласіе, пусть даже представители Пруссіи останутся совсѣмъ одиноки со своимъ мнѣніемъ, канцлеръ—предсѣдатель

---

1) Ch. Benoist, Le Reichstag, l'empereur et l'empire allemande, Revue des Deux Mondes отъ 15 іюня 1893 г.

2) Lebon, loc. cit., стр. 148.

срываетъ пренія. Его голосъ не только доминируетъ, онъ всесиленъ [1]). Конституція дѣлаетъ его хозяиномъ Бундесрата, могущимъ парализовать всю его дѣятельность. Для того чтобы лишить его этой власти, есть только одинъ путь: пересмотръ конституціи, но согласно ст. 78 пересмотръ не допускается, если противъ него высказываются хотя бы четырнадцать голосовъ Бундесрата; а, какъ мы уже говорили, прусскій король располагаетъ семнадцатью голосами!

Такимъ образомъ, распущеніе Бундесрата невозможное юридически и на практикѣ было бы совершенно безцѣльно, и ни одинъ голосъ не раздался въ пользу его примѣненія.

Въ совершенно другомъ положеніи находится Рейхстагъ; создавая законодательное собраніе на основѣ всеобщаго избирательнаго права — Бисмаркъ меньше боялся, чѣмъ цензовой и ограничечной избирательной системы — къ нему отнеслись съ недовѣріемъ и насколько возможно сузили рамки его дѣятельности. Рейхстагу наравнѣ съ Бундесратомъ принадлежитъ законодательная власть; Императоръ не имѣетъ права veto, но у него есть другое оружіе—въ его рукахъ находится Союзный Совѣтъ и если, по исключенію, большинство Рейхстага окажется согласнымъ съ большинствомъ Бундесрата, Рейхстагъ можетъ вносить поправки лишь маловажныя, во всѣхъ же другихъ случаяхъ Рейхстагу приходится сложить оружіе передъ голосомъ канцлера, предсѣдателя Союзнаго Совѣта, имѣющимъ «перевѣсъ въ случаѣ разногласія». Такимъ образомъ veto, принадлежащее Бундесрату, фактически присваивается императоромъ. Такова законодательная власть Рейхстага.

Правда, въ рукахъ Рейхстага находилось двоякое оружіе: ежегодное вотированіе контингента арміи и имперскаго бюджета. Но Рейхстагъ отказался отъ перваго, принявъ септенатъ; второе же было сведено къ нулю самимъ канцлеромъ. Государственные расходы и доходы были раздѣлены на двѣ категоріи: одни, въ ассигнованьи коихъ Рейхстагъ можетъ отказать правительству, и во-вторыхъ, денежныя назначенія, квалифицируемыя какъ постоянныя и измѣненіе коихъ невозможно безъ согласія монарха. «Эта послѣдняя категорія охватываетъ собой все большую и большую часть государственныхъ расходовъ, такъ что если возникаетъ на этой почвѣ конфликтъ, всякая оппозиція Рейхстага будетъ тщетна. Правительство будетъ по-прежнему взимать налоги и открывать кредиты, предусмотрѣнные постоянными законами [2])». Такимъ обра-

---

1) Lavisse, Essai sur l'Allemagne imperiale, стр. 322.

2) Sentupèry, L'Europe politique, стр. 38. Ch. Benoist, loc. cit.

зомъ активная дѣятельность Рейхстага со всѣхъ сторонъ ограничена хитро разставленными рогатками, и болѣе или менѣе смѣлому большинству постоянно приходится на нихъ наталкиваться. Правда, Рейхстагъ имѣетъ право законодательнаго почина и внесенія поправокъ, но фактически осуществленіе его законодательныхъ функцій можетъ быть совершенно парализовано правительствомъ. Рейхстагу остается чисто пассивная роль: обструкція до послѣдней крайности, отказъ отъ утвержденія правительственныхъ законопроектовъ и оставленіе канцлера въ меньшинствѣ. Съ послѣднимъ фактомъ Императоръ считается, какъ ему вздумается—недовѣріе, выраженное большинствомъ Рейхстага канцлеру, ни къ чему не обязываетъ императора. Это безсиліе законодательной власти правительство неоднократно демонстративно подчеркивало. Такъ—безчисленные вотумы Рейхстага въ пользу введенія парламентскаго вознагражденія и уничтоженія закона противъ Іезуитскаго ордена съ одинаково презрительнымъ равнодушіемъ отвергались княземъ Бисмаркомъ, графомъ Каприви и принцемъ Гогенлое [1]). Какое дѣло канцлеру до враждебнаго вотума Рейхстага: онъ отвѣтственъ только передъ императоромъ, а послѣдній отвѣтственъ только передъ Богомъ.

Когда же оппозиція продолжается, Рейхстагъ упорствуетъ въ своемъ отказѣ въ утвержденіи какого-либо важнаго законопроекта, концлеръ пускаетъ въ ходъ право роспуска, которое является серьезнымъ орудіемъ въ рукахъ правительства.

Законодательный періодъ Рейхстага по конституціи былъ равенъ тремъ годамъ; въ 1888 г. онъ былъ удлиненъ до пяти лѣтъ; процедура роспуска установлена ст. 24 и 25 конституціи [1]). Для роспуска Рейхстага необходимо согласіе Бундесрата и императора «Рейхстагъ можетъ быть распущенъ—гласитъ ст. 24,—только по постановленію, принятому Бундесратомъ, одобренному императоромъ». Имѣя въ качествѣ прусскаго короля семнадцать голосовъ въ Совѣтѣ, императоръ всегда можетъ разсчитывать добиться отъ Совѣта постановленія о роспускѣ Рейхстага, если это ему нужно. Пренія въ Бундесратѣ ведутся секретно и его рѣшеніе является полной неожи-

---

[1]) F. de Pressenssé, A la recherche d'une majorité, Le Temps отъ 5 августа 1896 г. „Канцлеръ, единственный конституціонный органъ имперскаго правительства, болѣе похожъ на великаго визиря, чѣмъ на предсѣдателя совѣта министровъ парламентской страны. Онъ зависитъ отъ императора, и только отъ него одного“,

2) См. о процедурѣ роспуска у P. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, Freiburg, 1888, т. I, стр. 319. L. von Rönne, Das Staats recht des deutschen Reiches, Leipzig, 2 éd., 1876 г. т. I, стр. 262 и слѣд.

данностью для всѣхъ. Роспускъ объявляется имперскимъ указомъ, отъ имени имперіи, на основаніи ст. 17 конституціи; этотъ указъ долженъ быть скрѣпленъ подписью имперскаго канцлера, берущаго на себя этимъ актомъ отвѣтственность за закономѣрность роспуска; но мы знаемъ, какова эта отвѣтственность! Указъ долженъ быть опубликованъ въ Reichsgesetzblatt [1]). Онъ можетъ появиться какъ во время сессіи Рейхстага, такъ и во время каникулъ его; въ первомъ случаѣ указъ о роспускѣ прочитывается депутатамъ самимъ канцлеромъ или его замѣстителемъ. Надо замѣтить, что роспускъ Рейхстага не влечетъ за собой перерыва сессіи Бундесрата, такъ какъ согласно статьѣ 13 имперской конституціи Союзный Совѣтъ можетъ быть созванъ и внѣ сессіи другой палаты.

«Въ случаѣ роспуска Рейхстага, гласитъ ст. 25 имперской конституціи, новые выборы должны быть произведены въ шестидесятидневный срокъ, а новый Рейхстагъ долженъ быть созванъ не позже, чѣмъ черезъ девяносто дней послѣ роспуска». Указъ о назначеніи новыхъ выборовъ долженъ быть напечатанъ въ Reichsgesetzblatt'ѣ одновременно съ указомъ о роспускѣ.

Необходимость предварительнаго согласія Союзнаго Совѣта, какъ извѣстная юридическая гарантія, скорое назначеніе выборовъ и скорый созывъ новаго парламента—весь этотъ порядокъ роспуска былъ придуманъ юридически правильно. Столь же корректный взглядъ на роспускъ мы встрѣчаемъ и въ германской теоріи публичнаго права. «Цѣлью роспуска, говоритъ Рённе, является возстановить единство взглядовъ между Рейхстагомъ и Бундесратомъ; когда между этими учрежденіями возникаетъ какое-либо разногласіе по существенному вопросу, необходимо, чтобы Бундесратъ могъ опросить избирателей, и узнать, одобряютъ ли они или нѣтъ поведеніе своихъ представителей; такова естественная цѣль роспуска Рейхстага» [2]). Затѣмъ онъ перечисляетъ слѣдующія, менѣе важныя, причины роспуска: ускореніе выборовъ, возникновеніе какого-либо неотложнаго вопроса, etc.

Но этой корректности далеко не было въ дѣйствительности и

---

[1]) См., напримѣръ, въ Reichsgesetzblatt отъ 1873, стр. 371, императорскій указъ отъ 29 ноября 1873 года, скрѣпленный подписью канцлера и объявляющій роспускъ Рейхстага въ слѣдующихъ словахъ: „Мы, и т. д., принимая во вниманіе рѣшеніе, принятое Бундесратомъ, согласно ст. 24 имперской конституціи, и одобренное нами, объявляемъ именемъ имперіи, и т. д.“.

[2]) L. von Rönne, loc. cit., стр. 263.

германское правительство, столь часто прибѣгавшее къ роспуску Рейхстага, всегда старалось использовать эти конституціонныя гарантіи въ свою пользу и обнаруживало все свое пренебреженіе къ мнѣнію народа. Четыре раза императорскій указъ заставлялъ депутатовъ возвращаться къ ихъ избирателямъ ранѣе истеченія срока ихъ полномочій: въ декабрѣ 1873 г., іюнѣ 1878, январѣ 1887 и маѣ 1893 г. [1]), и за исключеніемъ перваго, цѣль этихъ роспусковъ состояла лишь въ томъ, чтобы добиться отъ избирателей представительства угоднаго правительству. «Въ Германіи—по образному выраженію одного автора—обращеніе къ народу заключается въ томъ, чтобы вопрошать Пиѳію до тѣхъ поръ, пока она не скажетъ то, что отъ нея требуетъ Филиппъ; это почти всегда и удается, ибо Пиѳія утомляется, Филиппъ же не утомимъ» [2]).

Первый роспускъ вызванъ былъ близостью общихъ выборовъ и необходимостью болѣе продолжительной сессіи новаго Рейхстага: причина совершенно корректная и законная. Но уже во время избирательной кампаніи недвусмысленно чувствовалось желаніе правительства получить большинство, сочувствующее правительственнымъ военнымъ законопроектамъ; это желаніе стало оффиціальной причиной трехъ остальныхъ роспусковъ. Въ 1878 году Бисмаркъ не скрывалъ своего намѣренія использовать глубокое впечатлѣніе, произведенное на страну покушеніями Хёделя и Нобилинга для того, чтобы освободиться отъ несговорчивой палаты.

11 мая 1878 г. Хёдель, медикъ и соціалистъ, совершилъ попытку покушенія, но не попалъ въ императора; это вызвало сильное потрясеніе во всей странѣ, особенно въ крестьянскомъ кругу. Соціалистическая партія поспѣшила отречься отъ всякой солидарности съ Хёделемъ; и Карлъ Марксъ заявилъ, что соціалдемократія не имѣетъ никакого отношенія «къ этому террористическому предпріятію; она также не виновна въ немъ, какъ въ созывѣ Берлинскаго конгресса». Но канцлеръ не удовлетворился этимъ и внесъ въ Рейхстагъ знаменитый «законъ противъ соціалистовъ», который устанавливалъ—режимъ полнаго произвола. Согласно этому закону, Бундесрату вручалось право налагать арестъ на книги и журналы, запрещать собранія и общества, носящія хоть сколько-нибудь со-

---

1) Книга написана въ 1898 г. Съ тѣхъ поръ прибавился новый пятый случай роспуска въ Германіи—въ декабрѣ 1906 года.

2) Valbert, Revue des Deux Mondes отъ 1 февраля 1887 г. см. о различныхъ роспускахъ Рейхстага, очерки о Германіи въ Annuaire de législation étrangère, и статьи Lavissée, Valbert и Ch. Benoist въ Revue des Deux Mondes, 1874, 1878, 1887 и 1893 годовъ.

ціалистическій характеръ, а Рейхстагу предоставлялось право отмѣнить принятую мѣру; трехмѣсячный арестъ—такова была минимальная мѣра наказанія, устанавливаемая имъ. Дѣйствіе этого исключительнаго закона должно было продолжаться не болѣе трехъ лѣтъ [1]).

Рейхстагъ отказался вотировать законопроектъ Бисмарка, прежде чѣмъ въ него не будутъ внесены измѣненія, какъ вдругъ 2-го іюня рабочій Нобилингъ произвелъ новое покушеніе на жизнь императора, и Вильгельмъ на этотъ разъ оказался серьезно раненымъ. Въ виду опасеній за его жизнь, верховная власть временно перешла въ руки кронпринца Фридриха. Возбужденіе и негодованіе страны достигли своего апогея. Со свойственной ему проницательностью, Бисмаркъ понялъ, что наступилъ чрезвычайно удобный моментъ для того, чтобы привлечь избирателей на свою сторону, и 11-го іюня распустилъ Рейхстагъ. «Мы не дадимъ этимъ господамъ случая для того, чтобы реабилитировать себя—воскликнулъ Бисмаркъ, говоря о депутатахъ—мы пошлемъ ихъ на судъ страны съ клеймомъ цареубійцы на лбу»! Въ сущности Бисмаркъ прекрасно зналъ, что теперь «эти господа» безъ всякаго промедленія вотируютъ проектъ закона противъ соціалистовъ; но ихъ прежній отказъ явился лишь удобнымъ предлогомъ: на самомъ дѣлѣ канцлеръ хотѣлъ добиться отъ избирателей Рейхстага, который бы согласился тотчасъ же обновить септенатъ и вотировать федеральную систему финансовъ, которая сдѣлала бы имперію совершенно независимой отъ входящихъ въ нее государствъ. Онъ хотѣлъ воспользоваться ростомъ популярности стараго Вильгельма, для того чтобы дискредитировать парламентаризмъ и усилить монархическія чувства въ странѣ.

Въ теченіе всего пребыванія на престолѣ Вильгельмъ, какъ только дѣло касалось арміи, лично выступалъ на сцену; во всѣхъ остальныхъ отношеніяхъ, въ финансовой и экономической области, въ вопросахъ внѣшней и внутренней политики онъ предоставлялъ своимъ министрамъ безконечно-большую независимость, чѣмъ въ военномъ дѣлѣ. Генералы Роонъ и Мольтке были гораздо болѣе близкими людьми къ нему, чѣмъ Бисмаркъ и Мантейфель. Послѣ каждаго отказа Рейхстага вотировать кредиты слѣдовала императорская рѣчь. «Я глубоко опечаленъ—говорилъ онъ въ 1887 г. одной депутаціи отъ палаты господъ — скажите объ этомъ повсюду. Мое единственное утѣшеніе это — надежда на то, что въ будущемъ дѣла

---

1) Замѣтка Jobbé-Duval, Annuaire de ligislation étrangère, 1879 г. стр. 74, 119 и 340. Проектъ канцлера былъ еще суровѣе, но онъ былъ нѣсколько смягченъ Бундесратомъ.

пойдутъ лучше». Этой постоянной заботой объ усиленіи арміи и объясняется его частое вмѣшательство въ парламентскую жизнь и эти частые роспуски, которые всегда мотивировались интересами арміи. Тѣ же самыя идеи перешли къ его внуку, который самъ никогда не упускаетъ случая объ этомъ заявить.

Вопросъ о военномъ септенатѣ—такова была въ сущности дѣйствительная причина трехъ роспусковъ 1878, 1887 и 1893 годовъ. Императорское правительство энергично добивалось вотированія военныхъ кредитовъ на семь лѣтъ: наученное опытомъ конфликта между прусскимъ правительствомъ и парламентомъ въ 1865 и 1866 годахъ, оно понимало, что установленіе военнаго бюджета на семь лѣтъ поставитъ его въ полную безопасность отъ всякаго противодѣйствія Рейхстага и дастъ ему время, необходимое для того, чтобы утомить его или сломить его оппозицію. И, внося законопроектъ объ увеличеніи численности арміи, правительство требовало его вотированія на такой же промежутокъ времени. Правда, Рейхстагъ рѣдко отказывалъ въ людяхъ и деньгахъ—этого не позволялъ ему дѣлать патріотизмъ, — но онъ хотѣлъ болѣе дѣйствительнаго контроля надъ назначеніемъ открытыхъ кредитовъ, и если не ежегоднаго, но по крайней мѣрѣ трехлѣтняго вотированія контингента, которое бы позволило часто и систематически провѣрять отчеты по военному вѣдомству. Таковъ былъ источникъ всѣхъ разногласій и роспусковъ.

Въ 1887-мъ и 1893-мъ годахъ обстоятельства, при которыхъ произошелъ роспускъ, были совершенно одинаковы: правительство вносило въ Рейхстагъ законопроектъ о септенатѣ, но Рейхстагъ соглашался лишь на трехлѣтнее и пятилѣтнее вотированіе военнаго бюджета. И лишь только становился извѣстенъ результатъ голосованія, вставалъ канцлеръ Бисмаркъ или Каприви и громко заявлялъ: «Я долженъ заявить Рейхстагу императорскій указъ». Депутаты вставали съ своихъ мѣстъ, канцлеръ всходилъ на трибуну, раскрывалъ свой красный портфель и прочитывалъ указъ о роспускѣ. По приглашенію предсѣдателя, депутаты отвѣчали троекратнымъ «ура» въ честь императора и расходились.

Такимъ образомъ, между правительствомъ и Рейхстагомъ трижды возникалъ конфликтъ по военному вопросу, ибо послѣдній является самымъ важнымъ и жизненнымъ вопросомъ имперіи; такова вѣчноживая причина роспусковъ парламента въ Германіи. Во всякой другой представительной монархіи роспускъ въ случаѣ подобнаго конфликта былъ бы вполнѣ конституціоннымъ актомъ, какъ кор-

ректное обращеніе къ странѣ, какъ лойяльный опросъ избирателей. Но всѣ условія, при которыхъ примѣняется эта мѣра въ Германіи, всѣ обстоятельства, которыми она сопровождается, показываютъ, что тамъ она носитъ совершенно другой характеръ и является лишь орудіемъ, которое правительство употребляетъ съ цѣлью сфабриковать хорошій Рейхстагъ.

Въ нашу задачу не входитъ спеціальное изученіе германскихъ выборовъ, но тѣмъ не менѣе примѣненіе права роспуска въ Германіи такъ тѣсно связано съ избирательной кампаніей, что немыслимо отдѣлить одно отъ другого и говорить о роспускѣ, не упоминая о всѣхъ пріемахъ правительства: оффиціальныхъ кандидатурахъ, личномъ вмѣшательствѣ императора, напоминаніяхъ о Садовой и Седанѣ, прямомъ давленіи административныхъ властей, запугиваніи чиновниковъ, о рѣчахъ императора, намекающихъ на европейскія событія, которыя яко бы угрожаютъ цѣлости Германіи, и подхватываемыхъ рептильной германской и иностранной прессой. «Во время выборовъ Бисмаркъ открываетъ всѣ регистры своего огромнаго органа, въ особенности тѣ, которые наводятъ ужасъ; онъ повелѣваетъ вѣтру завывать, грому гремѣть, по его повелѣнію море шумитъ и буря бушуетъ въ преданныхъ ему газетахъ... Poste звучитъ высокой нотой, въ то время какъ Кёльнская Газета басомъ поетъ о преступленіяхъ Франціи и воспѣваетъ на нѣжной флейтѣ и эоловой арфѣ политическія добродѣтели Германіи» [1]). Съ тѣхъ поръ мѣнялся канцлеръ, но пріемы правительства остались все тѣ же.

Мы упомянули обо всѣхъ этихъ не конституціонныхъ мѣрахъ потому, что само германское правительство не отдѣляетъ роспуска парламента отъ незаконнаго давленія на избирателей: второе является въ Германіи естественнымъ послѣдствіемъ перваго. Германская конституція намѣтила лишь отвлеченную теорію права роспуска; дѣйствительный же характеръ его выработался на практикѣ трехъ случаевъ его примѣненія. Изучая англійскій строй, мы будемъ поражены корректностью англійскихъ государственныхъ людей; говоря же о Германіи, нельзя не констатировать всей некорректности и незакономѣрности роспусковъ Рейхстага.

Изученіе одной изъ пружинъ германскаго государственнаго механизма даетъ точное представленіе обо всей правительственной машинѣ. Страхъ передъ народнымъ представительствомъ и парламентаризмомъ — таковы характерныя черты германскаго политиче-

1) Benoist, loc. cit.

скаго строя, который до сихъ поръ представляетъ личное правительство—императора или канцлера. Конституція 1871 года, сдѣланная по мѣркѣ геніальнаго человѣка и одѣтая въ настоящее время на мощнаго монарха, представляетъ собой весьма тяжелое вооруженіе, которое по плечу только очень сильному человѣку; но пусть оно достанется въ наслѣдство слабому монарху, который не сумѣетъ и не сможетъ найти себѣ способнаго помощника,—и подъ нимъ подкосятся ноги, и тогда, быть можетъ, Рейхстагъ, вмѣсто третьяго мѣста, которое онъ занимаетъ теперь, выдвинется на первый планъ германской политической жизни и полусамодержавный режимъ преобразуется въ парламентскій строй. Но пока еще до этого далеко и приходится согласиться съ профессоромъ и государственнымъ человѣкомъ, сказавшимъ ,что «нѣтъ памятника личнаго режима болѣе лицемѣрнаго и вмѣстѣ съ тѣмъ болѣе полнаго» [1]).

II.

Если съ 1871 г. германскія государства утратили часть своей самостоятельности, то ихъ конституціи все же остались въ полной силѣ. Общеимперская конституція организовала въ сущности не единое государство, а союзъ государствъ, и сфера ея дѣйствія ограничена; ст. 4 перечисляетъ тѣ государственные вопросы, которые регламентируются обще-имперскими законами. Такимъ образомъ конституціи различныхъ германскихъ государствъ не утратили своей юридической силы и дѣйствуютъ и понынѣ. Изученіе этихъ конституцій представляетъ далеко не одинъ историческій интересъ, и въ частности прусская конституція заслуживаетъ нашего вниманія, потому что право роспуска играло огромную роль въ парламентской жизни этой страны. Наканунѣ революціи король Вильгельмъ IV манифестомъ 5 февраля 1847 года создалъ ландтагъ, состоящій изъ двухъ палатъ, который и засѣдалъ нѣсколько недѣль. Февральскія событія въ Парижѣ бросили Пруссію въ водоворотъ революціи, и ландтагъ, подъ напоромъ народнаго движенія въ Берлинѣ, вотировалъ новый избирательный законъ и декретировалъ созывъ Учредительнаго Собранія, которое съ такой энергіей и поспѣшностью приступило къ работѣ, что король облегченно вздохнулъ только тогда, когда объявилъ его распущеннымъ (5 декабря 1848 г.) [2]). Въ тотъ же день онъ пожаловалъ конститу-

---

1) Lebon, loc. cit., стр. 167.

2) Dareste, Les constitutions modernes, 2-ое изд., т. I, стр. 181.

цію и созвалъ обѣ палаты ландтага для утвержденія ея. Между обѣими палатами, собравшимися 25 февраля 1849 г., тотчасъ же началась борьба, и въ результатѣ конфликта низшая палата была распущена спустя нѣсколько недѣль послѣ ея созыва. Наконецъ, послѣ новыхъ выборовъ, уже на основѣ болѣе ограниченной системы, обѣ палаты собрались 7 августа и приступили къ пересмотру конституціи, которая и была обнародована 31 января 1850 г. Въ главныхъ чертахъ своихъ она дѣйствуетъ и до сихъ поръ.

Она организовала представительную монархію со всѣми ея характерными атрибутами: законодательной властью, раздѣленной между королемъ и ландтагомъ, одинаково надѣленными правомъ законодательной инициативы и отказа отъ утвержденія законовъ; двумя палатами, изъ которыхъ одна «палата господъ» состоитъ изъ назначаемыхъ королемъ, наслѣдственныхъ или пожизненныхъ членовъ, другая—выборная, палата депутатовъ, члены которой выбираются двухстепенной подачей голосовъ на основѣ знаменитой трехъ-классовой системы. Король осуществляетъ исполнительную власть при помощи «отвѣтственныхъ» министровъ, но конституція не упоминаетъ о томъ, передъ кѣмъ они отвѣтственны. Въ теченіе долгаго времени народные представители не рѣшались поднять этотъ вопросъ и требовать парламентской отвѣтственности министровъ; но своимъ манифестомъ 4 января 1882 г. король самъ напомнилъ о правахъ короны и о томъ, что министры отвѣтственны только передъ нимъ однимъ. Вся эта борьба между народными представителями и министрами велась только въ области теоріи и фактически ни одно министерство никогда не выходило въ отставку подъ вліяніемъ враждебнаго вотума палатъ.

Будучи вполнѣ послѣдовательной, конституція предоставляетъ монарху право роспуска: между исполнительной властью и палатами можетъ возникнуть конфликтъ, единственное разрѣшеніе котораго— новые выборы. «Самый фактъ роспуска — говорятъ нѣмецкіе писатели—является указаніемъ на то, что корона не считаетъ больше палату истинной выразительницей общественнаго мнѣнія страны, а поэтому призываетъ избирателей высказаться по вопросу о конфликтѣ между палатой и министрами и вынести порицаніе своимъ представителямъ за ихъ поведеніе [1]). Такимъ образомъ корона не остается нейтральной въ конфликтѣ между палатой и министер-

---

1) L. von Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, т. I, стр. 283. Сравни H. Schulze, Preussisches Staatsrecht, т. II, стр. 197.

ствомъ; она становится на сторону послѣдняго и требуетъ отъ страны одобренія политики министерства и тѣхъ или иныхъ перемѣнъ въ составѣ народнаго представительства. Министерство отвѣтственно только передъ монархомъ, и поэтому, если онъ не отзываетъ его во время конфликта съ народнымъ представительствомъ, то это означаетъ, что онъ одобряетъ первое и порицаетъ второе. Такой характеръ роспускъ можетъ носить лишь въ представительной, а не парламентской монархіи.

Палата депутатовъ выбирается на пять лѣтъ [1]). «Король можетъ распустить обѣ палаты ландтага вмѣстѣ или каждую порознь». Такъ гласитъ ст. 51 § 2 конституціи, сохраняющая свое дѣйствіе и теперь; но послѣ того, какъ по закону 7 мая 1853 г. палата господъ утратила свой выборный характеръ и въ составъ ея вошли только наслѣдственные и пожизненные члены, возникли споры о томъ, можетъ ли право роспуска быть примѣнено къ верхней палатѣ; и хотя ст. 51 конституціи не была измѣнена, фактически было признано, что право роспуска отнынѣ не распространяется на палату господъ. И дѣйствительно, въ случаѣ роспуска, королю пришлось бы измѣнить составъ палаты господъ назначеніемъ новыхъ членовъ, между тѣмъ какъ законъ 1853 г. постановилъ, что данный составъ этой палаты можетъ быть измѣненъ только въ законодательномъ порядкѣ, а не по усмотрѣнію короля. Кромѣ того, члены этой палаты — наслѣдственные и пожизненные — согласно ст. 65—68 конституціи (пересмотрѣнныхъ въ 1853 г.), имѣли право засѣдать тамъ до самой смерти; такимъ образомъ лишить ихъ этого права путемъ роспуска было бы равносильно нарушенію конституціи [2]). И фактически, начиная съ 1853 г., король прусскій больше не настаивалъ на правѣ роспуска палаты господъ; такъ какъ численный составъ ея былъ неограниченъ, то въ случаѣ какой-либо оппозиціи, ему достаточно было воспользоваться своимъ правомъ назначенія новыхъ аристократовъ, чтобы сломить всякое противодѣйствіе [3]).

Роспускъ нижней палаты можетъ имѣть мѣсто какъ во время

---

[1]) Конституція 1851 г. установила трехлѣтній законодательный періодъ; этотъ срокъ былъ измѣненъ въ 1888 году.

[2]) Мы даемъ лишь краткое резюме. См. Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, т. I, стр. 284; Held, System des Verfassungsrechts, т. II, стр. 482.

[3]) Эта оппозиція прусской „палаты господъ" на практикѣ весьма мало вѣроятна въ виду феодально-бюрократическаго состава.

сессіи ландтага, такъ и внѣ ея; правда, были сдѣланы попытки въ теоріи и на практикѣ доказать, что палата не можетъ быть распущена, если она не собрана; но эта теорія не получила права гражданства въ германской наукѣ [1]), и мы уже показали ея несостоятельность. Итакъ, если палата распускается во время сессіи ландтага, указъ о роспускѣ прочитывается одновременно въ обѣихъ палатахъ; затѣмъ этотъ указъ, скрѣпленный подписью министра, обнародуется въ Gesetzsammlung.

Но въ противоположность имперскому публичному праву роспускъ палаты депутатовъ по праву влечетъ за собой пріостановку засѣданій палаты господъ до созыва новаго ландтага (стр. 77, § 3). Конституція обязываетъ созвать избирателей не позже, чѣмъ черезъ 60, а палаты—черезъ 90 дней послѣ роспуска, при чемъ ст. 75 конституціи оговариваетъ, что послѣ роспуска бывшіе депутаты могутъ быть избраны снова.

Право роспуска играло весьма важную роль въ Пруссіи во время бюджетнаго конфликта между палатой депутатовъ и Бисмаркомъ, который опирался на палату господъ. Оно было примѣнено трижды въ теченіе четырехъ лѣтъ, 1861—1865 г. и этого бурнаго періода въ исторіи Пруссіи, когда вся парламентская жизнь страны сводилась къ конфликту между народнымъ представительствомъ и правительствомъ, опирающимся на верхнюю палату [1]). Первоначальной причиной этого конфликта было желаніе короля Вильгельма и его всей феодальной знати реорганизовать прусскую армію на новыхъ основаніяхъ. Въ 1860 г. министерство внесло въ палату законопроектъ объ увеличеніи арміи, который измѣнялъ не только составъ кадровъ. но и вносилъ существенныя измѣненія во всю военную организацію, не дождаясь, пока онъ будетъ вотированъ, министерство приступило къ приведенію его въ исполненіе, чтобы заставить палаты считаться съ совершившимся фактомъ.

Общіе выборы въ декабрѣ 1861 г. дали прогрессивное большинство: этотъ результатъ выборовъ вызвалъ крайнее неудовольствіе короля, который выразилъ явившейся къ нему депутаціи: «Выборы не могли быть хуже,—сказалъ онъ:—они глубоко опечалили мое королевское сердце. Ко мнѣ въ Берлинъ посылаютъ людей 1848 года, едва только получившихъ амнистію! Это насмѣшка надъ моимъ коронованіемъ». Министерство, составленное изъ умѣренныхъ либераловъ, рѣшило до поры до времени не ссориться съ этой палатой, и тронная рѣчь обѣщала сокращеніе расходовъ и строгую бережливость въ военныхъ издержкахъ. Депутаты не удовольствовались этими обѣ-

щаніями и, какъ только проектъ бюджета былъ снова внесенъ въ палату, Хагенъ потребовалъ большей спеціализаціи бюджета и главнымъ образомъ въ области военныхъ расходовъ; министръ финансовъ обѣщалъ пойти навстрѣчу этому желанію, но заявилъ, что для его немедленнаго осуществленія потребовалось бы переработать весь законъ. Послѣдовавшіе затѣмъ дебаты приняли чрезвычайно острый характеръ, и наконецъ 6 марта палата приняла предложеніе Хагена 171 голосами противъ 143.

Этотъ результатъ голосованія поднялъ въ правительственныхъ сферахъ цѣлую бурю: общество боялось государственнаго переворота, правительство ожидало возстанія. 11 марта появился указъ о роспускѣ палаты депутатовъ, а на другой день предсѣдателемъ совѣта министровъ былъ назначенъ князь Гогенлоэ Иффингенъ, который и составилъ ярко реакціонный кабинетъ.

Но всѣ эти мѣры привели лишь къ совершенно обратнымъ результатамъ, и выборы 28 апрѣля и 6 мая 1862 г. увеличили пятью—десятью голосами прогрессивную партію и лѣвый центръ.

Собравшись, новая палата тотчасъ же проявила свою оппозицію къ министерству избраніемъ Грабова изъ партіи лѣваго центра на постъ предсѣдателя; затѣмъ она вотировала адресъ королю, въ которомъ выражалось порицаніе за роспускъ предыдущаго собранія и за поведеніе правительства во время выборной кампаніи и высказывался протестъ противъ «іерархическихъ и религіозно-ханжескихъ вліяній, которыя угнетаютъ государство и школу». Была выбрана депутація для врученія этого документа королю, который принялъ ее болѣе чѣмъ сухо и, заявивъ, что «министры пользуются его полнымъ довѣріемъ», удалился, даже не принявъ адреса. Палата не замедлила отвѣтить на брошенный ей вызовъ; въ сентябрѣ мѣсяцѣ она занялась разсмотрѣніемъ бюджета и сразу же натолкнулась на военные расходы, произведенные правительствомъ на армію безъ одобренія ландтага; увлекшись реорганизаціей арміи, правительство сильно превысило отпущенные ему кредиты и требовало отъ парламента не только утвержденія уже сдѣланныхъ расходовъ, но и увеличенія ихъ на будущее время. Но палата не упустила случая выразить свое недовѣріе и, 17 сентября 273 голосами противъ 68, отказалась утвердить чрезвычайные расходы и сильно сократила военный бюджетъ на 1862 годъ.

24 сентября къ власти былъ призванъ Бисмаркъ. «Никто не сомнѣвался, что съ этого дня начинается новая эра для Пруссіи, Германіи и всей Европы; ибо кто не зналъ эволюціи Бисмарка съ

1851 года? Всѣ видѣли въ немъ самаго энергичнаго борца за интересы феодальной аристократіи, самаго яраго противника всѣхъ либеральныхъ тенденцій, оратора, который хотѣлъ бы разрушить всѣ крупные города и, наконецъ, который воздавалъ либераламъ око за око, зубъ за зубъ [1]).

Первымъ дѣломъ его было тотчасъ же взять назадъ проектъ бюджета на 1863 годъ, такъ какъ можно было предвидѣть, что палата сократитъ военные расходы и на 1863 годъ, какъ она ихъ сократила на 1862. Призванный въ бюджетную комиссію для дачи разъясненій, Бисмаркъ сразу же обнаружилъ весь свой воинственный пылъ. «Пруссія должна—заявилъ онъ,—накоплять военныя силы и приготовлять ихъ для удобнаго момента, который она уже столько разъ упустила. Великіе вопросы нашего времени рѣшаются не рѣчами и голосованіями, а желѣзомъ и кровью». Эти слова не устрашили однако палату и 6 октября, 251 голосами противъ 36, она потребовала немедленнаго представленія бюджета 1863 г. и объявила неконституціоннымъ всякій расходъ, произведенный послѣ того, какъ онъ былъ отвергнутъ ландтагомъ.

Тогда Бисмаркъ нашелъ опору въ палатѣ господъ: онъ заставилъ ее отвергнуть бюджетъ съ поправками палаты депутатовъ и цѣликомъ утвердить правительственный проектъ бюджета. Добившись этого вотума, король тотчасъ же закрылъ сессію ландтага, причемъ Бисмаркъ не удержался отъ того, чтобы не пустить пареянскую стрѣлу въ депутатовъ: „послѣ того какъ проектъ бюджета на 1862 г., въ томъ видѣ, въ какомъ онъ былъ вотированъ палатой депутатовъ, отвергнутъ палатой господъ, правительство его величества короля вынуждено управлять государственными финансами не въ томъ порядкѣ, который установленъ конституціей. Оно сознаетъ всю отвѣтственность, падающую на него при этомъ тяжеломъ положеніи, но оно помнитъ свой долгъ передъ страной и потому считаетъ себя въ правѣ производить временные расходы, необходимые для сохраненія государства и общественнаго благосостоянія, ибо оно увѣрено, что впослѣдствіи эти расходы будутъ одобрены народнымъ представительствомъ».

Бисмаркъ опирался на букву закона: конституція 1850 года не оставила правительство безъ оружія: она разрѣшала ему взимать существующіе подати и налоги и впредь, пока они не будутъ отмѣнены особымъ закономъ. Фридрихъ Вильгельмъ IV не забылъ впи-

---

1) Sybel. loc. cit., т. I, с. 439.

сать это постановленіе въ свою конституцію, потому что демократическая оппозиція 1849 года добивалась права неутвержденія налоговъ. Этой статьей и воспользовался Бисмаркъ для того, чтобы пойти противъ воли большинства. Онъ повелъ широкую феодально-монархическую агитацію во всей странѣ, образовавъ Патріотическое общество, состоящее изъ высшаго дворянства и рабочихъ; настраивая общественное мнѣніе противъ требованій ландтага и въ то же время обѣщая всеобщее избирательное право; организуя патріотическія и военныя празднества, будившія воспоминанія о французской компаніи. Наконецъ по деревнямъ и провинціальнымъ городамъ распространялись для подписей вѣрноподданническіе адреса королю. И король отвѣчалъ всѣмъ делегаціямъ почти въ одних и тѣхъ же выраженіяхъ: «Реорганизація арміи—близкое моему сердцу дѣло, къ которому я всегда стремился, ибо видѣлъ въ арміи залогъ благосостоянія Пруссіи. Но для демократовъ этотъ вопросъ служитъ лишь предлогомъ; ихъ настоящая цѣль—лишить меня правъ короны, чтобы основать парламентскій режимъ. Но я останусь вѣрнымъ конституціи и моей клятвѣ».

Но всѣ усилія правительства были напрасны, и съ открытіемъ ландтага бюджетный конфликтъ вспыхнулъ съ прежней силой. При аплодисментахъ палаты ея предсѣдатель Грабовъ выразилъ протестъ противъ всѣхъ этихъ пріемовъ правительственной агитаціи: «Палата депутатовъ, сказалъ онъ,—этотъ единственный истинный органъ народнаго представительства, рожденный всеобщимъ голосованіемъ, стала предметомъ несправедливыхъ обвиненій и клеветъ, раздававшихся даже съ подножія трона»! И палата огромнымъ большинствомъ голосовъ приняла редакцію адреса, предложенную прогрессивной партіей, въ которой выражался протестъ противъ нарушенія конституціи.

Польское возстаніе дало поводъ палатѣ перенести конфликтъ и въ область внѣшней политики. 8 февраля 1863 года Пруссія подписала съ Россіей тайную конвенцію, текстъ которой остался неизвѣстнымъ, и вскорѣ 8 военныхъ корпусовъ были мобилизованы на границѣ, а нѣкоторые полки были уже посланы на русскую территорію на подмогу царскимъ войскамъ. Этотъ фактъ вызвалъ бурю негодованія въ палатѣ, и въ цѣломъ рядѣ пылкихъ интерпеляцій Бисмарку было выражено строгое осужденіе, къ которому онъ остался совершенно равнодушенъ.

Наконецъ правительство внесло новый военный законопроектъ, обсужденіе котораго вызвало чрезвычайно острыя пренія, закончив-

шіяся личнымъ столкновеніемъ между Зибелемъ и военнымъ министромъ генераломъ Рооном, котораго председатель долженъ былъ прервать; послѣ этого министры отказались появляться въ палатѣ, а депутаты выразили свою солидарность со своимъ предсѣдателемъ; возбужденіе страны достигло такой степени, что 1 іюня король опять закрылъ сессію ландтага, а на другой день появился указъ, которымъ безъ дальныхъ околичностей отмѣнялась свобода печати [1]).

3 сентября новымъ указомъ вмѣсто закрытія сессіи былъ объявленъ роспускъ. «Положеніе вещей внутри государства не измѣнилось—говорилось въ этомъ указѣ—напрасно правительство старалось придти къ соглашенію съ палатой, посягающей на конституціонныя права короны». Давленіе на избирателей было еще энергичнѣе, чѣмъ въ 1862 году, чиновникамъ ставилось на видъ, «что принесенная ими присяга вѣрности и повиновенія королю распространяется также на ихъ обязанности, какъ избирателей и кандидатовъ». И снова король заявилъ консервативной депутаціи, что «враждебное отношеніе къ его правительству несовмѣстимо съ вѣрноподданническимъ чувствомъ къ его особѣ».

Но всѣ усилія Бисмарка привели къ самому жалкому результату правительство выиграло лишь двадцать мѣстъ, и въ общемъ изъ 300 депутатовъ насчитывало не больше 60 сторонниковъ. Борьба разгорѣлась тотчасъ же изъ за-вопроса о герцогствѣ. Здѣсь не мѣсто останавливаться на этомъ вопросѣ, и мы укажемъ лишь на то, что палата всегда являлась противовѣсомъ жестокой и хитрой политики «желѣзнаго канцлера» и не разъ выражала твои симпатіи принцу Аугустенбергу, и если она оставляла борьбу по вопросамъ внѣшней политики, то только затѣмъ, чтобы начать ее въ области бюджетнаго, военныхъ, конституціонныхъ и судебныхъ вопросовъ.

Но Бисмаркъ продолжалъ дѣйствовать по-своему: требовалъ кредитовъ, и когда палата отказывала въ этомъ, открывалъ нужные кредиты простыми указами. «Мы надѣемся—говоритъ онъ въ палатѣ депутатовъ—что вы дадите намъ конституціоннымъ путемъ необходимыя намъ средства; въ противномъ случаѣ мы принуждены взять ихъ тамъ, гдѣ мы ихъ найдемъ... Вы хотите сдѣлать насъ ми-

1) Этотъ указъ былъ изданъ на основаніи ст. 63 конституціи и позволялъ правительству издавать во время отсутствія ландтага указы, имѣющіе силу закона, въ интересахъ сохраненія общественной безопасности и предупрежденія явной опасности. Интересно сопоставить съ этой статьей ст. 14 Хартіи 1814 года, въ силу которой Карлъ X выпустилъ свои ордонансы 1830 года. См. выше.

нистрами парламента; этого не будетъ никогда, ибо мы—министры короля, власть котораго несокрушима, какъ бронзовая глыба, и вамъ не поколебать ее своими резолюціями» (Январь 1864 г.).

Бюджеты 1864 и 1865 годовъ по-прежнему не были вотированы палатой, и налоги взимались на основаніи королевскихъ указовъ. Но результатъ войны 1864 г., хитрая дипломатія Бисмарка и открывшіяся надежды на прусскую гегемонію оказали свое вліяніе на страну, и либеральная партія раскололась на множество частей. Министерство почувствовало, что насталъ удобный моментъ, и 9 мая 1866 г., во время мобилизаціи, палата была снова распущена; «пришло время, говорилось въ королевскомъ указѣ—когда народное представительство должно сплотиться вокругъ трона, чтобы принять мѣры, необходимыя для блага монархіи, и законнымъ образомъ проявить то единодушіе, которымъ проникнутъ прусскій народъ, когда дѣло идетъ о защитѣ независимости и чести страны». Въ самомъ разгарѣ избирательнаго періода вспыхнула война съ Австріей, и выборы происходили 3 іюля въ самый день битвы при Садовой; Бисмарку удалось чувствительно затронуть патріотическую жилку пруссаковъ, и выборы дали огромное большинство правительственныхъ и безпартійныхъ депутатовъ, окончательно порабощенныхъ успѣхами прусскаго оружія. Новая палата, собранная въ августѣ, уже не торговалась съ правительствомъ изъ-за утвержденія чрезвычайныхъ кредитовъ, открытыхъ правительствомъ сверхъ бюджетной нормы. «Правительство не потерпѣло пораженія, говорилъ Эйленбургъ, наоборотъ, оно сильнѣе чѣмъ когда-либо, и тѣмъ не менѣе оно протягиваетъ вамъ руку». И въ декабрѣ палата уже утвердила en bloc весь военный бюджетъ.

Съ тѣхъ поръ между правительствомъ и палатой депутатовъ конфликта больше не возникало. Само собой понятно, что основаніе Германской имперіи уменьшило значеніе прусскаго ландрата; засѣданія его не могутъ происходить одновременно съ засѣданіемъ рейхстага и откладываются до окончанія сессіи общегерманскаго парламента.

III.

Во всѣхъ мелкихъ государствахъ Германіи принятъ представительный, но не парламентскій образъ правленія. По общему правилу существованіе кабинета не зависитъ отъ вотума палаты, министры назначаются монархомъ по его усмотрѣнію и отзываются имъ, когда

они лишаются его довѣрія и расположенія [1]). Либеральныя партіи сдѣлали много усилій, чтобы ввести парламентское правленіе; особенно много боролась за независимость страны нижняя палата въ Баваріи, противодѣйствуя прусскимъ тенденціямъ министерства Люца. Но ей ни разу не удалось низвергнуть его.

Въ большихъ монархіяхъ, въ Баденѣ, Баваріи, Гессенѣ, королевствѣ Саксоніи и Вюртембергѣ ландтагъ дѣлится на двѣ палаты: одну—народную и другую, составленную либо изъ наслѣдственныхъ или назначенныхъ королемъ членовъ, либо, какъ въ Саксоніи и Баденѣ, изъ членовъ, выбранныхъ различными привилегированными группами: собственниками, дворянствомъ, университетами, высшимъ духовенствомъ и магистратами большихъ городовъ. Въ маленькихъ государствахъ, напротивъ, ландтагъ состоитъ изъ одной только палаты: такъ, въ виду недостаточной населенности было бы трудно въ Рейсскомъ княжествѣ (по старшей линіи), которое насчитываетъ 47.000 жителей или въ Шаумбургъ-Липпскомъ, насчитывающемъ 33.000 жителей, имѣть верхнюю палату привилегированныхъ и палату депутатовъ. Во многихъ княжествахъ, какъ Ангальтское, оба Рейсскихъ (по старшей и младшей линіи), Шварцбургъ-Зондергаузенскомъ, палата смѣшанная и составлена она какъ изъ выборныхъ, такъ и назначенныхъ королемъ членовъ.

Почти во всѣхъ этихъ монархіяхъ выборы производятся по многостепенной системѣ [2]); во многихъ, какъ въ Брауншвейгскомъ, Шварцбургъ-Рудольштадскомъ, Вальдекскомъ и др., ландтагъ собирается только разъ въ три года, въ другихъ—каждые два года. Поэтому въ нѣкоторыхъ, какъ въ Баденскомъ, Вюртембергскомъ, Саксенъ-Кобургъ-Готскомъ, Шварцбургъ-Рудольштадскомъ, во время отсутствія ландтага существуетъ постоянный комитетъ, который наблюдаетъ за исполненіемъ конституціи, принимаетъ жалобы и прошенія, ходатайствуетъ о созывѣ чрезвычайныхъ собраній и т. д. Замѣтимъ, наконецъ, что въ Великомъ Герцогствѣ Мекленбургскомъ остался пережитокъ феодализма—сеймъ, состоящій изъ рыцарей и представителей привилегированныхъ городовъ.

Всѣ эти конституціи предоставляютъ монарху право роспуска законодательнаго собранія, состоящаго изъ одной или двухъ палатъ, подъ условіемъ созыва избирателей въ срокъ отъ пятнадцати дней

1) Valbert, le roi Louis II de Baviere, Revue des deux Mondes, отъ 1 іюля 1886 г.

2) Въ Саксоніи, гдѣ было введено прямое избирательное право, теперь существуетъ многостепенное.

(Саксенъ-Гобургъ-Гота) до шести мѣсяцевъ (Королевство Саксонія, Вюртембергъ). Въ Великомъ Герцогствѣ Баденскомъ выборы должны закончиться въ трехъ-мѣсячный срокъ только въ томъ случаѣ, если роспускъ помѣшалъ обсужденію какого-нибудь законопроекта; въ противномъ случаѣ срокъ выборовъ не установленъ и обусловливается только необходимостью созыва ландтага для вотированія бюджета. Въ томъ же великомъ герцогствѣ роспускъ парламента распространяется на обѣ палаты и одинаково лишаетъ депутатскаго званія всѣхъ выборныхъ членовъ первой и второй палаты, т. е. представителей дворянства, университетовъ, городовъ и судебной власти (ст. 43 Баденской конституціи). Во многихъ другихъ конституціяхъ вовсе не предусмотрѣнъ срокъ, въ теченіе котораго ландратъ долженъ быть созванъ [1]).

Нѣкоторыя конституціи спеціально оговариваютъ, что бывшіе депутаты могутъ быть снова выбраны; но это излишняя статья, такъ какъ въ государствахъ, гдѣ ея нѣтъ, депутаты пользуются тѣмъ же правомъ. Въ нѣкоторыхъ монархіяхъ, гдѣ существуетъ двухъ-степенная подача голосовъ, послѣ роспуска парламента новые выборы производятся по обѣимъ степенямъ (ст. 39 Баденской конституціи).

Въ государствахъ, гдѣ ландтагъ выбираетъ постоянный комитетъ, роспускъ перваго влечетъ за собою также и роспускъ второго (ст. 192 Вюртембергской конституціи, ст. 51 Баденской). Во многихъ конституціяхъ, именно въ Саксенъ-Альтенбергской, Саксенъ-Кобургъ-Готской, Вальдекской, существуетъ постановленіе въ высшей степени сомнительной правильности, въ силу котораго корона можетъ производить послѣ роспуска парламента взиманіе даже еще не вотированныхъ налоговъ.

На практикѣ князья рѣдко пользуются своимъ правомъ роспуска: при полной покорности и тишинѣ ландтаговъ, частое обновленіе ихъ состава совершенно не нужно; за исключеніемъ трехъ или четырехъ большихъ государствъ, они мало занимаются политикой, собираются только на время, необходимое для обсужденія бюджета, и безъ критики вотируютъ его. Поэтому въ законодательныхъ анналахъ рѣдки примѣры роспуска. Надо упомянуть, однако, о случаѣ разумнаго роспуска парламента баденскимъ регентомъ 31 мая 1893 г.; его цѣль была ускорить время выборовъ, чтобы сессія но-

---

1) Однако, по конституціямъ Вюртенберга, королевства Саксоніи, Саксенъ-Кобургъ-Гота, Шаумбуръ-Липпе, Шварцбургъ-Рудольштада рокъ этотъ равняется мѣсяцу, начиная съ роспуска.

вой палаты началась еще задолго до истеченія бюджетнаго періода: вмѣсто спѣшнаго вотированія бюджета ландтагъ столь подробно и съ такой медлительностью занялся разсмотрѣніемъ всѣхъ пунктовъ бюджета, что долженъ былъ вотировать лишь временный одномѣсячный бюджетъ [1]).

Это право роспуска не существуетъ въ нѣкоторыхъ нѣмецкихъ государствахъ, именно въ трехъ вольныхъ городахъ, о которыхъ рѣчь будетъ дальше, и въ имперской провинціи Эльзасъ-Лотарингія; слѣдуетъ только напомнить, что делегація — этотъ зародышъ парламента, состоитъ изъ членовъ, выбранныхъ генеральными совѣтами, четырьмя большими городами и двадцатью округами. Императоръ можетъ распустить делегацію, что̀ влечетъ за собою и роспускъ генеральныхъ совѣтовъ. Новые выборы должны быть произведены въ трехъ-мѣсячный срокъ для генеральныхъ совѣтовъ и шести-мѣсячный для делегаціи.

Въ великомъ герцогствѣ Люксембургскомъ, нейтральномъ и независимомъ государствѣ, имѣются учрежденія, аналогичныя съ мелкими германскими монархіями. И дѣйствительно, послѣ революціи 1848 г. учредительное собраніе вотировало парламентскій и демократическій режимъ. Въ 1856 г. великій герцогъ потребовалъ отъ палаты пересмотра конституціи въ консервативномъ духѣ; вслѣдствіе отказа палаты, онъ распустилъ ее и обнародовалъ новую конституцію, которая была окончательно измѣнена въ 1868 г. Эта конституція установила представительный, но не парламентскій образъ правленія; министры отвѣтственны только передъ великимъ герцогомъ, съ которымъ палата раздѣляетъ свою законодательную власть; депутаты выбираются прямымъ голосованіемъ на шесть лѣтъ, при чемъ половина состава депутатовъ обновляется каждые три года. Великому герцогу предоставлено право роспуска палаты. Новые выборы назначаются не позже какъ черезъ три мѣсяца послѣ роспуска. Въ этомъ случаѣ палата депутатовъ обновляется цѣликомъ, но какъ и въ мелкихъ нѣмецкихъ монархіяхъ право роспуска примѣняется чрезвычайно рѣдко.

IV.

По соглашенію 1867 г. Австрія и Венгрія составляютъ два независимыхъ государства, связанныхъ нѣкоторыми общими инте-

---

1) Notice de M. Fernand Daguin, Annuaire de Législation etrangère, 1894, тр. 177.

ресами, забота о которыхъ ввѣрена министерству и уполномоченнымъ отъ парламентовъ каждаго изъ этихъ государствъ. Эта организація была установлена двумя законами—закономъ о будапештскомъ сеймѣ и о вѣнскомъ рейхсратѣ, для того чтобы подчеркнуть независимость Австрійской имперіи и Венгерскаго королевства [1]). Что же касается общихъ государственныхъ вопросовъ, то одни изъ нихъ рѣшаются делегаціями, другіе—парламентами каждой монархіи, путемъ общаго соглашенія и согласно тождественнымъ принципамъ. Необходимо замѣтить, что эти делегаціи представляютъ не парламенты, а выбранныя каждымъ изъ обоихъ парламентовъ коммиссіи [2]); каждая изъ нихъ собирается и обсуждаетъ общія дѣла отдѣльно; и только въ случаѣ разногласій или по требованію одной изъ нихъ, делегаціи должны собраться въ общія собранія и должны быть представлены одинаковымъ количествомъ голосовъ, при чемъ вопросы рѣшаются абсолютнымъ большинствомъ. Это—система, единственная въ своемъ родѣ, непохожая на обычный парламентскій или представительный строй. При этомъ императоръ-король вовсе не пользуется правомъ роспуска делегацій; онѣ настолько тѣсно связаны съ назначающими ихъ парламентами, что ихъ существованіе всецѣло зависитъ отъ существованія этихъ послѣднихъ; такъ, всякій делегатъ, утратившій званіе члена венгерскаго сейма или рейхсрата, тѣмъ самымъ теряетъ право входить въ делегацію; отсюда логически слѣдуетъ, что роспускъ палаты депутатовъ въ Будапештѣ и вѣнской палаты депутатовъ лишаетъ полномочій соотвѣтствующую делегацію, и только новый парламентъ назначаетъ новый составъ делегаціи. Этотъ принципъ установленъ ст. 26 австрійскаго закона 21 декабря 1867 г. и ст. 46 XII венгерскаго закона 1867 г.

Внѣ сферы общихъ интересовъ обѣ монархіи совершенно независимы; въ основу ихъ конституцій положены совершенно различныя начала; вотъ почему было бы нелогично разсматривать ихъ вмѣстѣ. Австрія не знаетъ парламентскаго режима, и, несмотря на всѣ усилія либеральныхъ партій, министерство остается безотвѣтственнымъ передъ рейхсратомъ за свою политику. Противоположные принципы существуютъ въ Венгріи. «У насъ до нѣкоторой

---

[1]) См. о договорѣ 1867 г. Paul Matter, la Constitution hongroise, extrait des Annals de l'Ecole des Sciences politiques 1889—1890; Friedjung, der Ausgleich mit Ungarn, Leipzig, 1877.

[2]) Dr. L. Gumplowicz, Das Œsterreichische Staatsrecht, Wien, 1891, § 104.

степени существуетъ еще до сихъ поръ абсолютная власть, пишетъ профессоръ Гумпловичъ, монархъ пользуется абсолютнымъ и безконтрольнымъ правомъ роспуска; онъ созываетъ и отзываетъ депутатовъ по своей доброй волѣ. Въ Венгріи, напротивъ, роспускъ является актомъ отвѣтственнаго парламентскаго министерства, а не проявленіемъ королевскаго произвола» [1]). Такимъ образомъ австрійская конституція должна занять мѣсто среди представительныхъ, а не парламентскихъ монархій, а венгерская должна быть отнесена къ числу историческихъ парламентскихъ монархій.

При этой сложности государственнаго строя Австро-Венгріи, Австро-Венгрія не можетъ разсматриваться какъ унитарная монархія, наподобіе Италіи или Бельгіи. Она въ сущности представляетъ союзъ отдѣльныхъ провинцій; согласно ст. 11 конституціоннаго закона о представительствѣ имперіи, компетенція рейхсрата простирается только на нѣкоторые вопросы, перечисленные въ исчерпывающемъ перечнѣ. «Всѣ вопросы законодательства, за исключеніемъ тѣхъ, которые исключительно предоставлены рейхсрату, входятъ въ сферу полномочія ландтаговъ отъ тѣхъ королевствъ и странъ, которыя представлены въ рейхсратѣ, и рѣшаются въ указанныхъ ландтагахъ конституціоннымъ путемъ». Провинціальные сеймы являются такимъ образомъ органами общаго права (droit commun). Но союзная связь между провинціями гораздо крѣпче той нити, которая связываетъ Австрію и Венгрію. Ихъ министерство общее, рейхсратъ въ противоположность делегаціямъ является дѣйствительнымъ парламентомъ. Вотъ почему императоръ имѣетъ право его распустить.

Имперскій строй Австріи напоминаетъ во многомъ строй Пруссіи; законодательная власть осуществляется императоромъ и рейхсратомъ; монархъ правитъ съ помощью министерства, отвѣтственнаго за свою политику только передъ нимъ.

Рейхсратъ дѣлится на двѣ палаты,—палату господъ, состоящую изъ наслѣдственныхъ и пожизненныхъ членовъ, назначенныхъ императоромъ,—и палату депутатовъ съ четырьмя куріями избирателей [2]). Министры должны быть выслушаны палатами, имѣющими право критиковать и контролировать акты правительства [3]); но это право

---

[1]) Письмо отъ 20 февраля 1896 г.

[2]) Эта система была измѣнена въ 1896 г. Въ 1909 г. введено всеобщее избирательное право.

[3]) Ulbrich, Lehrbuch des oesherreichischen Staatsrechts, Berlin, т. 1, стр. 728.

основано исключительно на доброй волѣ монарха, который воленъ оставить кабинетъ у власти, несмотря на враждебные ему вотумы рейхсрата.

Императоръ имѣетъ право роспуска палаты депутатовъ, и въ этомъ случаѣ должны быть произведены новые выборы. Этимъ краткимъ постановленіемъ и исчерпывается конституціонный законъ [1]).

Онъ не устанавливаетъ ни срока созыва избирателей, ни новаго рейхсрата; этотъ промежутокъ времени зависитъ только отъ финансоваго положенія правительства. Роспускъ палаты депутатовъ влечетъ за собою отсрочку засѣданій палаты господъ [2]).

Роспускъ рейхсрата игралъ извѣстную роль въ національномъ вопросѣ, особенно въ 1871 и 1891 годахъ. Незачѣмъ напоминать обо всемъ томъ, чего добивалась чешская партія, которая неустанно требовала договора, обезпечивающаго ей независимость подобную венгерской: въ 1871 г. графъ Карлъ Говенвартъ, глава австрійскаго кабинета, доложилъ рейхсрату, что онъ готовъ сдѣлать чешской партіи нѣкоторыя уступки и расширить полномочія пражскаго сейма [3]). Эти слова вызвали всеобщее неудовольствіе, и нѣмецкое большинство рейхсрата въ адресѣ императору высказало недовѣріе министерству. Въ отвѣтъ на это монархъ пріостановилъ засѣданія рейхсрата, затѣмъ распустилъ палату депутатовъ (12 августа 1871 г.) и созвалъ на 14 сентября провинціальные сеймы, которые въ то время выбирали депутатовъ въ рейхсратъ [4]). Въ богемскомъ сеймѣ правительство возобновило свои обѣщанія и предложило приступить къ редактированію основныхъ статей, которыя и были единодушно приняты депутатами: ими устанавливалась независимость Богеміи и Моравіи. Но эти проекты вызвали протесты въ Германіи; Францъ-Іосифъ и Вильгельмъ I, Бисмаркъ и графъ Андраши имѣли въ теченіе лѣта много свиданій, на которыхъ требованія чеховъ были разбиты въ прахъ. Императоръ рѣшилъ представить проектъ на обсужденіе рейхсрата,—а это было равносильно его несомнѣнной гибели, и далъ отставку Бейсту и графу Гогенварту; новый министръ иностранныхъ дѣлъ, графъ Андраши, и новый глава австрійскаго кабинета, Ауерспергъ, были настроены враждебно про-

---

[1]) ст. 19 закона 21 декабря 1867 г. о представительствѣ имперіи.

[2]) Demombynes, Constitutions européennes, т. II, стр. 164.

[3]) См. объ этомъ періодѣ K. Lèger, Histoire de l'Autriche—Songrie, стр. 570 и слѣд.

[4]) до 1873 г.

тивъ требованій чеховъ и энергично поддерживали существующій дуализмъ.

Борьба національностей никогда не прекращалась въ рейхсратѣ и привела къ раздѣленію 353-хъ депутатовъ на семнадцать различныхъ группъ. 23 января 1891 г. правительство распустило нижнюю палату съ цѣлью созвать большинство болѣе однородное и склонное поддерживать политику соглашенія и золотой середины между федералистскими тенденціями славянскихъ народностей и нѣмецкимъ либерализмомъ [1]). Выборы не привели къ желаннымъ результатамъ: молодая чешская партія еще болѣе окрѣпла, въ новой палатѣ образовалось вскорѣ около двѣнадцати группъ, и борьба партій возобновилась еще съ большей горячностью.

Таафе, главѣ австрійскаго кабинета, пришлось по-прежнему приспособлять свою политику то къ одной, то къ другой сторонѣ, угождая одновременно всѣмъ національностямъ [2]).

Бадени прочно также не могъ объединить различныя группы и создать правительственное большинство: возобновленіе договора и вопросъ о языкахъ служили поводомъ къ бурнымъ преніямъ, достигшимъ высшей напряженности въ ноябрѣ 1897 г.; безпорядки, не имѣвшіе быть можетъ прецедента въ парламентскихъ анналахъ, разыгрались въ палатѣ депутатовъ, превратившейся въ залъ кулачнаго боя и грубыхъ шутокъ; эти раздоры сопровождались волненіями на улицахъ Вѣны и Праги, и графъ Бадени долженъ былъ уступить мѣсто двумъ своимъ товарищамъ, Таушу и Туну, которые прибѣгли къ немедленной отсрочкѣ сессіи палатъ.

Съ открытіемъ рейхсрата 21 марта 1898 г. новые безпорядки опять помѣшали мирной парламентской работѣ; въ политическихъ кругахъ «роспускъ палаты казался неизбѣжнымъ средствомъ, къ которому необходимо было прибѣгнуть“ [3]); но наступило сравнительное спокойствіе, позволившее сохранить палату; можно задать себѣ вопросъ, продолжительно ли будетъ это спокойствіе и возможно ли существованіе правительства при такомъ раздробленномъ и недисциплинированномъ парламентѣ.

Здѣсь не мѣсто давать полный анализъ конституцій пятнадцати провинціальныхъ сеймовъ и разъяснять то значеніе, которое имѣлъ ихъ роспускъ. Придется ограничиться краткимъ очеркомъ. Всѣ эти

---

[1]) См. объ этомъ роспускѣ la notice gênérale de M. Boivin Champeaua въ Annuaire de Législation étrangére, 1892 г.

[2]) Sentupéry, l'Europe politique, стр. 210.

[3]) Газета l'Eclair, отъ 23 марта.

сеймы построены на одинаковыхъ началахъ и организованы согласно манифесту, изданному въ февралѣ 1861 г., когда Голуховскій и Шмерлинъ пытались покончить съ политикой гнета. Въ составъ этихъ сеймовъ входятъ постоянные члены, какъ-то: архіепископы, епископы, ректоры университетовъ,—и члены, выбранные четырьмя куріями избирателей, которые въ свою очередь выбираютъ депутатовъ въ рейхсратъ; подобно нѣмецкимъ ландтатамъ при сеймахъ существуютъ постоянные комитеты, наблюдающіе за исполненіемъ ихъ рѣшеній. Императорская власть представлена въ сеймѣ штатгальтеромъ или президентомъ, который и является управителемъ провинціи. Сеймы, выбранные обыкновенно на шесть лѣтъ, собираются ежегодно. Императоръ имѣетъ право распустить ихъ, но подъ условіемъ одновременнаго назначенія новыхъ выборовъ; какъ и въ случаѣ роспуска рейхстага, срокъ выборовъ не предусматривается закономъ и опредѣляется только необходимостью [1]).

Исторія этихъ сеймовъ богата примѣрами роспусковъ, произведенныхъ съ нескрываемой цѣлью создать новое большинство [2]) Одной изъ главныхъ причинъ ихъ былъ національный вопросъ, вопросъ первостепенной важности, вызвавшій много раздражительныхъ преній. Упомянемъ о роспускѣ Венгерскаго сейма въ 1861 г., когда Шмерлингъ пытался превратить королевство въ простую провинцію, подчиненную общему австрійскому праву, а сеймъ—въ простое провинціальное собраніе, сзываемое согласно манифесту отъ февраля 1861 г. Послѣ роспуска онъ не созвалъ депутатовъ, и Венгрія, лишенная представительства, начиная съ 1848 г., дождалась его только въ 1865 г. Затѣмъ, въ 1871 г. вслѣдъ за преніями по вопросу о чешской независимости, о чемъ рѣчь была выше, Пражскій сеймъ былъ распущенъ; дѣло въ томъ, что, опираясь на обѣщанія предыдущаго кабинета, онъ отказывался признавать австрійское министерство и хотѣлъ имѣть дѣло только съ богемскимъ королемъ. Но, несмотря на энергичное давленіе на избирателей, новый сеймъ былъ проникнутъ тѣмъ же духомъ.

Подобные примѣры могутъ быть умножены, но это не представляетъ большого интереса.

---

1) Ст. 10, § 3 изъ провинціальнаго статута австрійскаго эрцгерцогства, расположеннаго по ту сторону Эмса, гласящаго слѣдующее: «Ландтагъ можетъ быть распущенъ императоромъ во всякое время, даже въ періодъ сессіи, но одновременно должны быть назначены новые выборы».

2) Смт. Gumplowiz, OEsterreichische Reichsgeschichte, Berlin, 1896.

ГЛАВА IX.

Историческія парламентскія монархіи. Англія.

I. Традиціи. Борьба Парламента противъ королевской прерогативы. II. Современные принципы. Примѣненіе права роспуска въ теченіе послѣдняго вѣка. III. Процедура и результаты роспусковъ. IV. Англійскія колоніи.

Англія—родина парламентскаго режима; тамъ онъ зародился, медленно развивался и сохранилъ по крайней мѣрѣ съ формальной стороны [1]) свою чистоту. Именно въ этой странѣ право роспуска получило конституціонное примѣненіе, наиболѣе соотвѣтствующее его природѣ. Поэтому необходимо внимательно изучить какъ теорію, такъ и практику его. Чтобы вѣрно понять англійскій государственный строй, необходимо проникнуться духомъ страны, ея практическимъ смысломъ и старыми традиціями: старыя учрежденія продолжаютъ существовать, но они приспособлены къ новымъ потребностямъ; слова и даже формулы сохранились, но ихъ конкретное содержаніе измѣнилось.

I.

Право роспуска, говорятъ какъ древніе, такъ и современные авторы,—одинъ изъ видовъ королевской прерогативы. По старой теоріи юристовъ, король—источникъ всякой правительственной силы; отъ него исходитъ вся законодательная и организаторская власть, онъ является главою всякаго правительственнаго органа и администраціи страны. Всѣ виды этой власти воплощаются въ выраженіи: «королевская прерогатива», которое, какъ говоритъ Кукъ, обнимаетъ «all powers, prehemencies and privileges, wich the law giveth to the crown» [2]). Кюстансъ говорилъ болѣе кратко: «королевское достоинство даетъ самодержцу превосходство надъ другими членами государства» [3]).

---

[1]) Происшедшее въ послѣднее пятнадцатилѣтіе раздробленіе крупныхъ партій нѣсколько исказило чистоту англійскаго парламентаризма.

[2]) Rudolf Greist, Das englische Verwaltungrecht, Берлинъ, 1883, т. I, стр. 150.

[3]) G. Custance, Tableau de la Constitution d'Angletterre, анонимный переводъ. Парижъ, 1817, стр. 153.

Король сносится съ Богомъ, котораго онъ является единственнымъ представителемъ на землѣ, единственнымъ главою его церкви; онъ одинъ сносится съ иностранными государствами, онъ одинъ во всей Англіи ведетъ съ ними мирные, дипломатическіе или военные переговоры и назначаетъ посланниковъ; между нимъ и народомъ нѣтъ никакого средостѣнія, и онъ одинъ управляетъ имъ и творитъ судъ. Въ области законодательной власти эта прерогатива проявляется во многихъ видахъ: въ назначеніи пэровъ и тайнаго совѣта, изъ котораго возникъ кабинетъ, въ созывѣ, отсрочкѣ и роспускѣ палаты и въ одобреніи законовъ. Такъ, юридически эта прерогатива представляетъ собою колоссальную власть; и не даромъ одинъ авторъ конца прошлаго вѣка, говоря о королѣ, вопрошалъ: «въ королевской прерогативѣ заключается такая полнота власти, которой никогда не требовали даже самые абсолютные монархи,—гдѣ же та свобода, которой такъ гордятся англичане?» [1]).

Но если слова и формальное право еще существуютъ въ чистомъ видѣ, то ихъ содержаніе и практика давно измѣнились. Вся исторія Англіи есть исторія борьбы Парламента противъ королевской прерогативы, борьбы, богатой всякаго рода эпизодами, революціями и реставраціями, когда каждая партія послѣдовательно торжествовала свою побѣду. Этотъ процессъ завершился побѣдой Парламента, и въ самомъ Парламентѣ побѣдой палаты общинъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и самой націи, которую она представляетъ. Главнымъ предметомъ этой борьбы служили періодичность и продолжительность засѣданій Парламента. Поэтому необходимо въ общихъ чертахъ намѣтить основные моменты этого процесса:—разсмотрѣть, какъ постепенно ограничивалась королевская прерогатива, и развивалась идея періодичности Парламента и каково было примѣненіе права роспуска въ англійской исторіи.

Происхожденіе Парламента относится къ отдаленной эпохѣ саксонскихъ королей, когда существовали собранія воиновъ и клерковъ, witenagemot. Нормандскій завоеватель, подчиняясь законамъ побѣжденныхъ англосаксовъ, далъ обѣщаніе хранить обычаи Эдуарда Исповѣдника [2]). Его преемники подписали грамоту и поклялись соблюдать ее [3]).

Но они нарушили ее и вассальнымъ баронамъ пришлось начать

---

1) De Lolme, Constitution of England, 1785, т. I, гл. V.

2) Comte de Franqueville. Le Gouvernement et le Parlement britanniques, т. I, стр. 31.

3) Green, Histoire du Peuple anglais, перев. Monod, т. I, стр. 174.

борьбу съ неограниченной королевской властью, въ результатѣ которой и родилась великая хартія вольностей. Въ общемъ эта хартія не давала ничего новаго, но бароны замѣнили туманныя фразы прежнихъ договоровъ между сюзереномъ и вассалами ясными и точными положеніями для того, чтобы обуздать властолюбіе и произволъ королей. Содержаніе великой хартіи сводилось къ слѣдующимъ основнымъ принципамъ: ни одинъ свободный человѣкъ не можетъ быть ни арестованъ, ни заключенъ въ тюрьму, ни разоренъ, ни лишенъ своего имущества, ни своихъ правъ, никакіе налоги и подати не могутъ быть взимаемы въ королевствѣ безъ согласія великаго совѣта. Такимъ образомъ великій совѣтъ неизбѣжно превратился въ періодическое учрежденіе, въ составъ котораго пока входили только прелаты, пэры и крупные вассалы.

Въ январѣ 1265 года Симонъ де-Монфоръ разослалъ черезъ «шерифовъ» (администраціи графствъ) личныя приглашенія, созывавшія въ Уестминстеръ на собраніе чиновъ по два рыцаря отъ каждаго графства, по два представителя отъ городовъ и мѣстечекъ [1]). И при Эдуардѣ I великій совѣтъ становится уже постояннымъ органомъ государственнаго управленія, и Гринъ пожалуй не такъ ужъ далекъ отъ истины, когда говоритъ, что «Парламентъ конца царствованія Эдуарда I не отличался отъ современнаго, засѣдающаго въ Уестминстерскомъ аббатствѣ» [2]). Въ 1295 году Эдуардъ I созываетъ въ Парламентъ делегатовъ отъ «каждаго округа, привилегированнаго города и мѣстечка»; въ началѣ четыре сословія— духовенство, бароны, рыцари и горожане собирались и совѣщались порознь; но въ теченіе XIV вѣка у рыцарей графствъ и горожанъ входитъ мало по малу въ привычку соединяться вмѣстѣ, а съ вступленіемъ на престолъ Эдуарда III эти два сословія сливаются въ одну группу подъ именемъ *общинъ*. Въ началѣ XIV вѣка королевская власть ослабѣваетъ: благодаря продолжительному несовершеннолѣтію Генриха IV и проявленной имъ позднѣе полной бездарности, правленіе переходитъ къ Парламенту, который находится въ рукахъ представителей бароновъ.

Но королевская власть беретъ свое: въ періодъ отъ Эдуарда IV до Елизаветы сильно развивается абсолютизмъ и желаніе освободиться отъ всякаго контроля; бароны теряютъ свое первенствующее значеніе, и для того, чтобы вернуть его, они начинаютъ объединять

---

1) Laugel, l'Angleterre politique et sociale, Парижъ, 1873, стр. 154.

2) Green, loc. cit., стр. 196.

по всему королевству всѣхъ тѣхъ, кто страдаетъ отъ гнета монарха. «Сильный король—слабое баронство—объединенное королевство,—вотъ тѣ три пункта, которыхъ не надо упускать изъ вида, чтобы понять, почему политическая свобода зародилась такъ рано въ Анліи и достигла тамъ своей наиболѣе соверш енной формы—Національнаго Парламента; въ то время какъ въ другихъ странахъ столь болѣзненно вырабатывался сложный и топорный механизмъ генеральныхъ и провинціальныхъ штатовъ» [1]).

Отнынѣ оба эти элемента,—королевская власть и Парламентъ, находятся въ постоянномъ антагонизмѣ. Но даже въ XVI в., несмотря на все противодѣйствіе королей, три основныхъ принципа парламентскаго правленія остались непоколебленными: король не можетъ издавать законовъ безъ Парламента, не можетъ взимать налоговъ безъ его согласія, его агенты отвѣтственны за исполненіе законовъ. Но Парламентъ утрачиваетъ свой періодическій характеръ, такъ, въ царствованіе Эдуарда IV онъ ни разу не созывается въ теченіе четырехъ лѣтъ.

Эта борьба принимаетъ особенно ожесточенный характеръ съ вступленіемъ на престолъ Іакова I. Въ 1604 г. палата общинъ обращается къ королю со слѣдующимъ адресомъ: «Въ послѣдніе годы царствованія покойной королевы мы не обращали должнаго вниманія на эти вопросы, но отнынѣ мы хотимъ отстаивать свои права. Позвольте поэтому вашимъ общинамъ, собравшимся въ Парламентъ, довести до свѣдѣнія вашего величества о злоупотребленіяхъ, чинимыхъ какъ въ церкви, такъ и общемъ и мѣстномъ управленіи». Палата общинъ вступаетъ въ борьбу съ королевской властью во всѣхъ ея проявленіяхъ въ церковныхъ и финансовыхъ, таможенныхъ и судебныхъ дѣлахъ. Іаковъ распустилъ палаты, но выборы 1614 года дали прежнихъ вождей оппозиціи; тогда король въ продолженіе 7 лѣтъ управлялъ одинъ безъ Парламента.

Карлъ I мечталъ согласно римской теоріи о королевской власти «божьей милостью» [2]) и въ теченіе 12 лѣтъ ни разу не созывалъ Парламента; но въ то же время онъ все болѣе и болѣе удалялся отъ своего народа и возбуждалъ противъ себя озлобленіе какъ пэровъ, такъ и общинъ, и когда онъ, наконецъ, созвалъ ихъ, то уже больше не могъ ихъ распустить! Этотъ Долгій Парламентъ, закрывшійся только послѣ смерти Карла I-го, въ первую же очередь воти-

---

[1]) Boutmy, Developpement de la Constitution anglaise, стр. 49.
[2]) Laugel, loc. cit. стр. 157.

рустъ законъ, согласно которому палата общинъ отнынѣ можетъ быть распущена не иначе, какъ съ ея собственнаго согласія. Когда же одинъ изъ депутатовъ возразилъ на это, что въ такомъ случаѣ парламентъ можетъ засѣдать семь или восемь лѣтъ, то сэръ Джонъ отвѣтилъ ему: «Самому Богу не угодно, чтобы мы были принуждены засѣдать только одинъ годъ» [1]). Этотъ законъ, принятый палатами общинъ и лордовъ, былъ санкціонированъ королемъ, послѣ того какъ въ него была внесена поправка, гласившая, что каждый парламентъ долженъ быть распущенъ по истеченіи трехъ лѣтъ со дня его созыва, но не во время работы, а въ ближайшій перерывъ между сессіями [2]).

Революція, носившая въ началѣ оборонительный характеръ и совершенная во имя конституціи, вскорѣ обрушивается на самый парламентъ; 30-го апрѣля 1653 года Кромвель подписываетъ указъ о распущеніи палаты общинъ, наводняетъ залъ засѣданій мушкетерами и разгоняетъ депутатовъ. Эти мѣры находятъ одобреніе въ странѣ и вызываютъ протесты только со стороны юристовъ. «Вы ошибаетесь, милостивый государь пишетъ ему Іоганъ Бредшоу, если полагаете, что парламентъ распущенъ, никакая сила въ мірѣ не можетъ этого сдѣлать, кромѣ него самого».

Прежде всего Кромвель создаетъ пуританскій конвентъ, который приступаетъ въ полной передѣлкѣ конституціи съ такой наглостью, что послѣдовавшій въ 1653 г. роспускъ его былъ встрѣченъ съ облегченіемъ всѣми, не исключая и самого протектора. Осенью 1654 г. созывается новый парламентъ, составленный изъ одной палаты, выбранной тремя объединенными королевствами и отразившей съ точностью общественное мнѣніе Англіи; но онъ выражаетъ недовѣрію Кромвелю, и послѣдній разгоняетъ его въ 1656 г. Въ 1658 г. Кромвель вводитъ уже раздѣленіе парламента на двѣ палаты, мечтаетъ о реставраціи королевской прерогативы въ свою пользу, въ третій разъ разгоняетъ палату общинъ, отозвавши на этотъ разъ даже самихъ лордовъ. Только его смерть положила конецъ этому деспотизму.

Рычардъ Кромвель пытается захватить въ свои руки власть, не уступающую отцовской, и послѣдовательно созываетъ и роспускаетъ парламентъ; но у него не было всей энергіи стараго протектора,

[1]) Walker, Historical Discuorses, стр. 359.

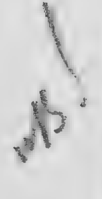
[2]) De Franqueville, loc. cit. т. I, стр. 282. Этотъ законъ былъ формально отмѣненъ во время Реставраціи, актъ XV, Карлъ II, гл. I.

и народъ, утомленный военной диктатурой, встрѣчаетъ реставрацію при крикахъ: «Да здравствуетъ свободный парламентъ»!

Карлъ II возстановляетъ палаты въ ихъ прежней формѣ, но это не помѣшало развитію реакціи, первый примѣръ которой былъ поданъ палатой общинъ. Эта реакція доводитъ его до полнаго пренебреженія конституціонными законами: онъ сохраняетъ свой первый парламентъ въ теченіе семнадцати лѣтъ, и, наконецъ, распустивъ его, въ продолженіе четырехъ лѣтъ не созываетъ слѣдующаго. Надежды, возложенныя народомъ на Іакова II, были вскорѣ разбиты; правда, онъ созываетъ новый парламентъ для полученія доходовъ короны, но зато онъ два раза распускаетъ его и пытается господствовать, опираясь только на армію и бюрократію. Въ результатѣ онъ остается совершенно изолированнымъ въ своемъ королевствѣ. «Лорды, мелкое дворянство, высшее и низшее духовенство, университеты, бюрократія, купцы, собственники-фермеры,—всѣ держались въ сторонѣ отъ него» [1]). Съ прибытіемъ Вильгельма Оранскаго, парламентъ, по требованію виговъ, постановилъ, что Яковъ нарушилъ первоначальный договоръ, заключенный между королемъ и народомъ, и объявилъ его низложеніе.

Революція 1688 г. является реставраціей и возрожденіемъ стараго, забытаго договора. «Составители его ограничились тѣмъ, что торжественно подтвердили въ формѣ статута прежнія англійскія вольности и выразили протестъ противъ тѣхъ правонарушеній, которыя были совершены въ предыдущее царствованіе» [2]).

Подобно королю Іоанну въ 1215 г., Вильгельмъ III заключаетъ съ Англіей договоръ, которымъ обезпечиваются народу его политическія права и парламентское правленіе; 13 февраля 1690 г. въ залѣ банкетовъ обѣ палаты представляютъ Вильгельму и Маріи Петицію о правахъ, которая была принята монархами съ обѣщаніемъ «соблюдать законы и править, слѣдуя совѣтамъ парламента». Напомнивъ о деспотизмѣ Якова II и его насильственномъ низложеніи, билль о правахъ отказываетъ королю: въ правѣ прекращать дѣйствія законовъ или освобождать кого-нибудь отъ ихъ исполненія, взимать налоги или содержать постоянную армію безъ разрѣшенія парламента; далѣе онъ провозглашаетъ принципъ частаго созыва парламента, свободу выборовъ, право петиціи и свободу слова въ палатахъ.



[1]) Green, Histoire du Peuple anglais, т. II, стр. 250.

[2]) Lord John Russel, Za Constitution et le Gouvernement anglais, перев. Roy, Парижъ, 1821, стр. 90.

Наученный прошлымъ, парламентъ съ этихъ поръ ревниво слѣдитъ за всякой узурпаціей со стороны королевской власти; и можно сказать, что съ этого 1688 года и начинаетъ складываться современный парламентскій режимъ Англіи, выросшій въ неустанной борьбѣ палатъ за верховенство надъ исполнительной властью.

Область полномочія короля все болѣе и болѣе суживается, и если не въ теоріи, то фактически его власть переходитъ въ руки кабинета, отвѣтственнаго передъ палатами. Чтобы вѣрнѣе обезпечить свою періодичность, парламентъ возобновляетъ и вводитъ въ дѣйствіе законъ, вотированный при Карлѣ II, согласно которому созывъ парламента не можетъ быть отсроченъ болѣе, чѣмъ на три года [1]); не довольствуясь этимъ, онъ отказывается вотировать бюджетъ и законы о контингентѣ арміи болѣе, чѣмъ на одинъ годъ, чтобы добиться отъ короля ежегодной сессіи. Этотъ моментъ имѣлъ рѣшающее значеніе въ исторіи англійскаго парламентаризма, потому что съ этого времени парламентъ становится постоянно дѣйствующимъ учрежденіемъ. Отнынѣ для того, чтобы армія могла существовать и сборщики могли собирать подати, король долженъ былъ ежегодно открывать сессію. Такъ установилась періодичность парламента и его регулярный контроль надъ правительствомъ.

Самый порядокъ престолонаслѣдія благопріятствовалъ развитію парламента: Вильгельмъ III, достигшій власти благодаря содѣйствію палатъ, соглашается на всѣ выставленныя ими требованія. Подъ вліяніемъ Зундерланда министры образуютъ кабинетъ, опирающійся на большинство палаты общинъ. Уже королева Анна, царствующая въ эпоху европейскихъ войнъ, не можетъ сломить господствующей (и презираемой ею) въ палатѣ партіи виговъ; пользуясь раздробленностью партій, Мальборо пытается господствовать при помощи министерства концентраціи, что ему удается только наполовину, и черезъ десять лѣтъ партія виговъ совершенно устраняется отъ власти.

При Георгахъ I и II королевская власть находится подъ опекой; оба остаются чужестранцами для своего народа и не умѣютъ добиться его любви. Георгъ I, развратникъ и почти не знающій англійскаго языка, живетъ въ кругу алчныхъ женщинъ и куртизановъ, отдающихъ предпочтеніе деньгамъ передъ властью; онъ похожъ на придворнаго лакея, заботящагося только о томъ, чтобы накопить

---

[1]) Актъ 16, Карлъ II, глава I и акты 6 и 7, Вильгельмъ и Марія, глав. II. Этотъ законъ продолжаетъ дѣйствовать до сихъ поръ, но фактически онъ уничтожается ежегоднымъ вотированіемъ налоговъ.

деньги для себя и для своихъ фаворитовъ. Георгъ II, флегматичный и тупой, предоставилъ правленіе Чатаму (Chatham); это былъ простой солдатъ, который считалъ себя хозяиномъ своего королевства только потому, что повторялъ уроки государственной мудрости за своей женой, которая обучалась ей у министра [1]).

Въ общемъ вліяніе обоихъ Георговъ на правленіе равнялось почти нулю, и они не ставили никакихъ препятствій росту парламентскаго могущества. Съ ихъ вступленіемъ на престолъ организуется настоящій парламентскій строй, основанный на отвѣтственности кабинета передъ палатами. Послѣ смерти Анны монархъ больше не принимаетъ участія въ совѣтѣ министровъ и не отказываетъ болѣе въ своей санкціи любому акту парламента. Въ зависимости отъ выраженнаго палатой общинъ вотума довѣрія или недовѣрія, власть послѣдовательно переходитъ отъ виговъ къ торіямъ. Продолжительность и періодичность парламента отнынѣ регламентируются закономъ и только роспускъ нарушаетъ правильную жизнь палатъ.



Георгъ III съ удивительной настойчивостью боролся за свою королевскую прерогативу—это былъ одинъ изъ самыхъ упрямыхъ и ограниченныхъ монарховъ, которыхъ только знала Англія. Онъ считалъ, что оба его предшественника выпустили изъ своихъ рукъ власть благодаря своей слабости и для возстановленія ея пустилъ въ ходъ всѣ средства, какія были въ его распоряженіи. Раздавая мѣста, деньги, пенсіи и награды, ему удалось развратить парламентъ и превратить его въ лавочку, которую онъ крѣпко держалъ въ своихъ рукахъ. Въ 1784 году онъ началъ открытую борьбу противъ парламентской коалиціи и одержалъ побѣду, пріобрѣтя сильное вліяніе на депутатовъ; безуміе, охватившее его въ 1810 г., положило конецъ его власти, а вмѣстѣ съ тѣмъ и единоличной власти англійскихъ королей. Георгъ IV былъ крайне непопулярнымъ и презираемымъ монархомъ. Съ вступленіемъ на престолъ Викторіи власть перешла къ женской линіи; будучи чрезвычайно молодой, она не могла управлять самостоятельно, но когда ея мужъ (prince-consort) сдѣлалъ попытку вмѣшательства въ дѣло управленія, общественное мнѣніе энергично напомнило ему, что онъ лишь первый подданный своей королевы.

Такимъ образомъ, начиная отъ паденія Стюартовъ, всѣ историческія условія содѣйствовали процессу ослабленія королевской прерогативы. Вѣрный своимъ старымъ традиціямъ, англійскій народъ

---

1) Laugel, loc. cit., 194.—Green, loc. cit., т. II, стр. 295.

сохранилъ ее лишь номинально въ юридической теоріи. Но въ дѣйствительности англійскіе публицисты уже болѣе не говорятъ «король можетъ», а «король могъ бы простымъ примѣненіемъ своей прерогативы парализовать все функціонированіе государственнаго механизма» [1]. Въ этомъ же отношеніи весьма характерно заявленіе лорда Дерби въ 1860-омъ году: «монархъ, сказалъ онъ, «вовсе не является автоматомъ или куклой въ рукахъ кабинета..., нѣтъ, если онъ не доволенъ тенденціями министерства, если не хочетъ слѣдовать ихъ совѣтамъ—онъ можетъ потребовать отъ нихъ ихъ отставки» [2]. Совершенно вѣрно, но это право королевскаго контроля само подчинено высшему контролю — парламента. «Палаты, говоритъ Erskine May, всегда имѣютъ право контроливать примѣненіе королевской прерогативы» [3].—«Не надо думать—говоритъ Остенъ—что король не имѣетъ никакой власти потому, что его право контролировать парламентъ рѣдко примѣняется на практикѣ. Самое существованіе королевской власти, которое въ общемъ зависитъ отъ преданности народа, подверглось бы опасности, если бы корона злоупотребила своими полномочіями»[4].

Наученные опытомъ 1214, 1649 и 1688 гг., англійскіе монархи избѣгаютъ всякаго непосредственнаго и личнаго вмѣшательства въ государственное управленіе, а особенно въ область законной компетенціи парламента. Бѣглый обзоръ конституціонной исторіи Англіи показалъ, что когда короли посягали на непрерывное существованіе парламента — воздерживаясь ли отъ созыва его или производя частые роспуски—народъ возставалъ и свергалъ ихъ съ престола. Этотъ обзоръ былъ необходимъ для того, чтобы понять то благоразуміе, съ которымъ англійскіе монархи пользуются своимъ правомъ роспуска, и тотъ процессъ, въ результатѣ котораго вся реальная власть перешла отъ короны въ руки кабинета министровъ. Юридически, король всегда имѣетъ право отказать своему министерству въ роспускѣ, котораго они добиваются, и уволить ихъ; но фактически король съ начала столѣтія ни разу не воспользовался имъ [5].

---

[1]) Ph. Daryl, La vie publique en Angleterre; „Journal Le Temps" отъ 1-го сентября 1883 г., приводитъ длинный перечень всѣхъ правъ, которыми, по Багежоту, королева „могла бы" воспользоваться.

[2]) Hansard, Parliamentary Debates, т. CXXX, стр. 103.

[3]) Erskine May, The Constitutional History of England, т. II, стр. 86.

[4]) Austin, Plea for the Constitution, стр. 5.

[5]) Георгъ III въ 1807 г. Ср. Auson, Law and Custom of the constitution, т. I., стр. 254.

Характерно то, что въ англійскомъ конституціонномъ строѣ, основанномъ главнымъ образомъ на обычаяхъ и традиціяхъ, законъ не удѣляетъ мѣста кабинету, и чистые теоретики англійскаго государственнаго права умалчиваютъ о немъ. Но есть нѣчто гораздо болѣе важное, чѣмъ писанный текстъ конституціи – это фактическое всемогущество палаты общинъ, агентомъ котораго и является кабинетъ. Прогрессъ парламентаризма привелъ къ тому, что палата общинъ заняла первое и верховное мѣсто въ странѣ.

Какъ говорилъ еще Делольмъ, «парламентъ можетъ сдѣлать все, онъ не можетъ только мужчину превратить въ женщину». Изъ трехъ элементовъ парламента — первый,—король, фактически не играетъ никакой роли; второй—палата лордовъ, ослабленная тремя избирательными реформами 1832, 1867 и 1885 гг., избѣгаетъ всякихъ столкновеній съ нижней палатой и рѣшается на это только по ирландскому вопросу, когда чувствуетъ за собой поддержку страны. Остается только третій элементъ—палата общинъ, въ руки которой и перешла вся полнота государственной власти.

Преклоненіе передъ господствующей въ палатѣ общинъ партіей—таковъ основной, исторически создавшійся принципъ англійскаго правленія. Его исходная точка—преклоненіе передъ волей народа. И исполнительная власть — король и кабинетъ, — примѣняя право роспуска, постоянно считаются съ ней. Ведя борьбу съ парламентской коалиціей, Питтъ въ 1784 году только тогда рѣшился распустить парламентъ, когда большинство палаты общинъ выразило ему довѣріе. И этотъ принципъ проходитъ красной нитью черезъ всю исторію роспусковъ въ Англіи, къ изученію которой мы и переходимъ теперь. Сдѣланная нами историческая справка была лишь необходимымъ вступленіемъ къ слѣдующей главѣ.

II.

По выраженію старыхъ юристовъ, монархъ является «головою, принципомъ и концомъ» парламента [1]); и дѣйствительно: онъ созываетъ и распускаетъ его; его смерть влечетъ за собою по праву прекращеніе засѣданій палаты общинъ. Но это распущеніе депутатовъ въ моментъ перехода верховной власти въ другія руки всегда представляло большія неудобства. Поэтому установился обычай, въ силу

---

1) Caput, principium et finis, говоритъ Sir E. Coke.

котораго парламентъ, функціонировавшій во время смерти монарха, сохраняетъ свои полномочія еще въ теченіе шести мѣсяцевъ послѣ его смерти, или по крайней мѣрѣ до формальнаго роспуска, объявленнаго ему новымъ монархомъ [1]). Позднѣе, въ царствованіе Вильгельма III, Анны и Георга III, конституціонными законами было предусмотрѣно, что, въ случаѣ смерти монарха, парламентъ, засѣданія котораго оказались бы пріостановленными или отсроченными, долженъ немедленно же собраться; въ случаѣ же роспуска его, и если новая палата еще не созвана, онъ долженъ быть возстановленъ не позже, чѣмъ черезъ шесть мѣсяцевъ. Въ настоящее время это самочинное собраніе парламента является единственнымъ законнымъ послѣдствіемъ смерти монарха [2]); послѣ смерти Георга IV и Вильгельма IV, согласно обычаю, собравшаяся палата общинъ была распущена, но съ восшествіемъ на престолъ королевы Викторіи палата просуществовала еще четыре года и была распущена лишь въ 1841 году на вопросѣ о хлѣбныхъ пошлинахъ. [3])

Въ принципѣ, прерогатива короны распускать палату общинъ ничѣмъ не ограничена. Напрасно въ 1754 г. Фоксъ утверждалъ, что король не можетъ распускать парламента во время сессіи,—эта теорія никогда не находила признанія и право роспуска всегда оставалось абсолютнымъ. Но фактически, пользованіе этимъ правомъ считается закономѣрнымъ только въ тѣхъ случаяхъ, когда его примѣненіе вызывается строго опредѣленными обстоятельствами.

Наиболѣе частой и простой причиной роспуска является приближеніе общихъ выборовъ. Закономъ 1716 [4]) года продолжительность законодательнаго періода въ Англіи опредѣлена въ семь лѣтъ. Это черезъ долгій промежутокъ времени, и имъ тяготятся какъ министры, такъ и депутаты; къ концу этого періода всѣ бываютъ утомлены, нервничаютъ и ссорятся, и взаимная позиція политическихъ партій—утрачиваетъ свою чистоту и устойчивость [5]). Поэтому семилѣтній срокъ давно уже сталъ предметомъ суровой критики, и уже съ 1734 г. постоянно раздаются голоса въ пользу его сокращенія; но, тѣмъ не менѣе, это предложеніе не привело ни къ ка-

---

1) Custance, Tableau de la constitution du royaume d'Angleterre, стр. 112.

2) Fischel, Constitution d'Angleterre, т. II. стр. 211.

3) De Franqueville, Le Gouvernement et le Parlement britanniques, т. I. стр. 262.

4) Актъ I, Георгъ I-ый, глава 38.

5) Эсменъ, основныя начала госуд. права, том. I.

кимъ результатамъ; правда, тронная рѣчь 1893 г. обѣщала въ своей программѣ сокращеніе законодательнаго періода [1]). Въ теченіе послѣдней сессіи депутаты гораздо болѣе заняты своей кандидатурой на предстоящихъ выборахъ, чѣмъ парламентской работой, и едва посѣщаютъ засѣданіе; вотъ почему становится необходимымъ ускорить ихъ появленіе передъ избирателями. Къ тому же внезапное открытіе избирательнаго періода даетъ министерству преимущество перваго сраженія въ начавшейся борьбѣ съ оппозиціей, и это право никто не оспариваетъ за нимъ. Такимъ образомъ, уже сто лѣтъ, какъ установилась традиція, въ силу которой почти ни одинъ парламентъ не исчерпываетъ своихъ полномочій до конца, и въ большинствѣ случаевъ многочисленные роспуски англійскаго парламента не имѣли другой причины кромѣ близости истеченія семилѣтняго срока [2]). Самымъ долгимъ парламентомъ былъ парламентъ 1835 г., созванный въ началѣ года и распущенный лишь 23 іюня 1841 г. Въ общемъ же, съ 1783 г. и по 1896 г. англійскій парламентъ былъ распущенъ, вслѣдствіе различныхъ причинъ, двадцать семь разъ, такъ что средняя продолжительность каждаго законодательнаго періода равняется приблизительно четыремъ годамъ и двумъ мѣсяцамъ [3]).

Мы уже указывали на то, что раздробленіе политическихъ партій въ палатѣ является препятствіемъ къ образованію правительственнаго большинства, но этотъ случай роспуска, столь частый въ такихъ странахъ, какъ Италія, чрезвычайно рѣдко имѣетъ мѣсто въ Англіи, гдѣ парламентская дисциплина проникла глубоко въ нравы народа. Столѣтнее существованіе двухъ рѣзко противоположныхъ партій помѣшало образованію мелкихъ группъ и появленію изолированныхъ депутатовъ, каковы напр. «дикіе» въ германскомъ рейстагѣ [4]). Такимъ образомъ, въ Англіи можно указать

---

1) При послѣднемъ кабинетѣ Гладстона, см. Annuaire de legislation et rangére, 1894, стр. 1.

2) Таковы именно роспуски 1790, 1796, 1802, 1812, 1826, 1847, 1865, 1874 и 1880.

3) Перечень всѣхъ роспусковъ за періодъ отъ 1784 до 1865 г. можно найти въ Parliamentary Government Todd'a, т. 1, стр. 165 и слѣд. Но къ нимъ нужно прибавить и роспуски 1868, 1874, 1880, 1885 1886, 1892 и 1895 гг., причины которыхъ были ясно указаны Marad'омъ въ Revue des Deux Mondes.

4) Но за послѣднее десятилѣтіе въ англійскомъ парламентѣ образовалась иная партійная группировка, и кабинету приходится считаться съ существованіемъ мелкихъ группъ.

лишь на два—три примѣра подобнаго положенія: такъ, палата общинъ, выбранная въ 1852 году, отличалась такой нервозностью и съ такой быстротой мѣняла свое мнѣніе, что въ теченіе пяти лѣтъ свергла три кабинета, пока, наконецъ, лордъ Пальмерстонъ не распустилъ ее въ 1857 году для того, чтобы опросить страну по вопросу внѣшней политики. Отчасти и роспускъ 1895 года былъ вызванъ образователемъ группы либераловъ-уніонистовъ, хотя и происходящей отъ виговъ, но враждебной ирландской автономіи «Гомъ-рулю».

Другимъ препятствіемъ правильному ходу парламентаризма является, какъ извѣстно, конфликтъ между двумя палатами; въ этомъ случаѣ передъ монархомъ открываются два пути: онъ можетъ измѣнить большинство палаты лордовъ, назначеніемъ новыхъ пэровъ или можетъ распустить палату общинъ. Уже около двухъ столѣтій «право назначенія» пэровъ не примѣняется англійскими королями; правда, Питтъ пользовался имъ и, назначивъ массу новыхъ пэровъ, нѣсколько измѣнилъ физіономію верхней палаты, но эта мѣра не носила экстреннаго и боевого характера [1]). Для того чтобы найти настоящее «назначеніе», необходимо вернуться къ временамъ королевы Анны, когда большинство палаты лордовъ представило коронѣ адресъ съ протестомъ противъ заключенія мира съ Испаніей и въ отвѣтъ на это королева—или точнѣе говоря министерство—создало новыхъ пэровъ для того, чтобы превратить большинство верхней палаты въ меньшинство [2]).



Но если эта прерогатива рѣдко осуществлялась на практикѣ, то все же самой наличности ея въ конституціи достаточно для того, чтобы заставить лордовъ вести себя благоразумно и отбить у нихъ всякую охоту вступать въ конфликтъ съ общинами, опирающимися на общественное мнѣніе страны. Нельзя назвать «конфликтомъ» отказъ палаты лордовъ вотировать глаустоновскій

1) Были сдѣланы многія попытки для того чтобы, ограничить право назначенія; такъ въ 1718 г. было предложено ограничить число пэровъ, которыхъ корона можетъ назначить, шестью; когда же это число будетъ исчерпано, новое пэрское достоинство можетъ быть пожаловало только на счетъ старыхъ пэровъ; такимъ образомъ верхняя палата состояла бы только изъ ста восьмидесяти четырехъ членовъ. Но это предложеніе въ 1719 г. было отвергнуто палатой общинъ, которая справедливо боялась утратить всякое вліяніе на верхнюю палату.

2) De Franqueville, Le Gouvernement et le Parlement britanniques, т. I, стр. 257.

проектъ Гомъ-Руля (ирландской автономіи), который и палата общинъ приняла лишь изъ уваженія къ личности великаго старца; англичане не имѣли намѣренія «войти въ ассоціацію» съ Ирландіей, и лорды чувствовали за собой поддержку народа. Гораздо болѣе серьезный конфликтъ между палатами возникъ въ 1852 г. по вопросу объ избирательной реформѣ. Вигское министерство лорда Грея (Grey), опиравшееся на сплоченное большинство палаты общинъ, предчувствуя сопротивленіе лордовъ, заранѣе добилось отъ Вильгельма IV назначенія шестнадцати новыхъ пэровъ для того, чтобы усилить свою партію и устрашить лордовъ. Однако биль объ избирательной реформѣ, принятый палатой общинъ, былъ отвергнутъ верхней палатой большинствомъ 41-го голоса. Тогда палата общинъ немедленно же выразила довѣріе министерству, свидѣтельствуя такимъ образомъ о своей солидарности съ нимъ, и вотировала новый биль объ избирательной реформѣ. Общественное мнѣніе возстало противъ реакціонной палаты; газеты и петиціи требовали отъ короны назначенія новыхъ пэровъ, а въ Лондонѣ, Бирмингамѣ и другихъ большихъ промышленныхъ центрахъ были организованы митинги и грандіозныя процессіи.

Лордъ Грей вооружился терпѣніемъ, во второй разъ внесъ биль въ верхнюю палату, и вновь большинство 35 голосовъ оказалось противъ министерства. Тогда утратившій терпѣніе кабинетъ единогласно постановилъ предложить королю назначить новыхъ пэровъ въ количествѣ, достаточномъ для того, чтобы склонить перевѣсъ въ верхней палатѣ на свою сторону [1]). Послѣ отказа

---

[1]) Министры представили королю слѣдующую записку, которая имѣетъ большой интересъ: „Когда палата лордовъ продолжаетъ противодѣйствовать всеобщимъ желаніямъ народа и расходится съ мнѣніемъ палаты общинъ, могла бы возникнуть самая серьезная опасность, если бы не было никакихъ средствъ для того, чтобы положить предѣлъ подобнаго рода конфликтамъ. Всякое промедленіе привело бы неизбѣжно къ самымъ большимъ несчастіямъ и могло бы имѣть фатальныя послѣдствія, какъ для существованія политической свободы, такъ и для безопасности правительства. Для того, чтобы предупредить подобнаго рода опасность, конституція предоставила коронѣ право распускать палату общинъ или увеличить составъ палаты лордовъ, пользуясь своей высокой прерогативой назначенія пэровъ. Если существуютъ разногласія между двумя палатами, и палата общинъ не имѣетъ за собой поддержки избирателей, то первое средство—избраніе новыхъ депутатовъ, соотвѣтствующихъ общественному мнѣнію страны, можетъ разрѣшить кризисъ и обезпечить гармонію и согласіе, которыя необходимы для общественной безопасности. Второе средство можетъ быть

Вильгельма IV, лордъ Грей подалъ въ отставку, но въ концѣ концовъ подъ давленіемъ палаты общинъ и общественнаго мнѣнія король принужденъ былъ призвать его обратно и уступить его требованію: назначеніе новыхъ пэровъ было рѣшено. Но прежде чѣмъ приступить къ пожалованію пэрскаго достоинства, Вильгельмъ IV попытался употребить свое личное вліяніе на многихъ лордовъ и убѣдить ихъ въ необходимости уступки съ ихъ стороны, дабы избѣжать введенія въ высокую палату новыхъ элементовъ; его личный секретарь обратился ко всѣмъ лордамъ съ письмомъ, прося ихъ «не противодѣйствовать биллю о реформѣ». Нашлось достаточное количество лордовъ, которые изъ преданности монарху воздержались отъ голосованія, и Reforme bill былъ вотированъ еще раньше, чѣмъ король воспользовался своей прерогативой [1]).



Между тѣмъ лорды и партія торіевъ съ ужасомъ ожидали новыхъ назначеній: «Если бы этотъ проектъ осуществился,—говорилъ Веллингтонъ—нѣтъ сомнѣнія, что пришелъ бы конецъ палатѣ, конституціи и всей странѣ»! И съ тѣхъ поръ право «назначенія» какъ Дамокловъ мечъ виситъ надъ головами лордовъ, напоминая имъ объ опасности конфликтовъ и о необходимости благоразумія. И когда въ 1835 и 1836 гг. между обѣими палатами возникло разногласіе по вопросу объ ирландской церкви, оно было быстро улажено благодаря благоразумному поведенію лордовъ. И только благодаря этому умѣнію во-время уступить, палата лордовъ продолжаетъ существовать и пользоваться популярностью и до сихъ поръ, а члены ея продолжаютъ играть видную роль въ административныхъ и контрольныхъ учрежденіяхъ страны. И когда партія виговъ въ 1895 г. вписала въ свою программу реформу палаты лордовъ, она не встрѣтила сочувствія и потерпѣла пораженіе. «Въ теченіе всего вѣка лорды никогда еще не пользовались такой популярностью, какъ въ это время» [2]), такъ по вопросу объ административной автономіи Ирландіи (Гомъ—Руль), которая была отвергнута лордами, большинство англичанъ оказалось на сторонѣ палаты лордовъ. Въ 1857 году палата об-





употреблено только для того, чтобы заставить лордовъ измѣнить ихъ политику, когда состояніе общественнаго мнѣнія заставляетъ думать, что нѣтъ другого выхода изъ существующаго конфликта. Только въ такомъ крайнемъ случаѣ, по мнѣнію служителей вашего величества, можетъ быть оправдано примѣненіе королевской прерогативы—назначеніе пэровъ".

1) Erskine May. Constitutional History of England, т. I, с. 308.

2) Pasquet, La défaite du parti liberal en Angleterre, Revue de Paris отъ 16 августа 1895.

щинъ выразила порицаніе министерству Пальмерстона за мѣры, принятыя имъ въ Кантонѣ въ дѣлѣ Arrow'a, наоборотъ палата лордовъ одобрила его; тогда, чтобы пресѣчь начинающійся конфликтъ, лордъ Пальмерстонъ рѣшилъ обратиться къ суду страны и добился отъ короны распущенія палаты общинъ; новые выборы дали ему сильное большинство [1]). Такимъ образомъ, можно сказать, что существованіе палаты лордовъ обезпечено до тѣхъ поръ, пока лидеры ея не пойдутъ противъ общественнаго мнѣнія страны и будутъ склоняться передъ духомъ времени.

Слѣдующей причиной роспуска англійскаго парламента являлось измѣненіе избирательнаго закона. Послѣ каждой избирательной реформы въ 1832, 1867 и 1884 гг. правительство распускало палату общинъ, совершенно справедливо полагая, что палата, выбранная на основаніи устарѣвшаго и отмѣненнаго закона, не является представительницей новаго круга избирателей и поэтому не пользуется авторитетомъ, необходимымъ для отправленія ея функцій. Это вполнѣ законное соображеніе, достойное парламентскаго режима, основаннаго на уваженіи къ волѣ народа. Каждый разъ, когда была принимаема новая избирательная реформа, правительство дожидалось только окончательнаго составленія избирательныхъ списковъ и затѣмъ призывало новыхъ избирателей высказать свое мнѣніе по вопросамъ текущей политики.

Исходя изъ той же самой точки зрѣнія, бываетъ полезно опросить самихъ избирателей, когда парламенту предстоитъ принять какую-либо общегосударственной важности мѣру или разрѣшить важный политическій вопросъ. Но традиціи парламентскаго правленія не допускаютъ опроса страны по какому бы то ни было вопросу раньше, чѣмъ онъ будетъ разрѣшенъ законодательнымъ путемъ. Согласно основному принципу англійскаго конституціоннаго права, парламентъ всемогущъ и можетъ разрѣшать всѣ вопросы, встающіе на очереди дня, и принимать всѣ мѣры, какія только сочтетъ цѣлесообразными «Парламенту принадлежитъ верховная и неограниченная власть,— говоритъ Блэкстонъ—онъ можетъ принимать, отмѣнять, видоизмѣнять, истолковывать, прекращать и возобновлять законы, къ какой бы



1) Todd, On Parliamentary Couvernement in England, т. II, стр. 151. Съ того времени между палатами произошло еще четыре конфликта: въ 1860 г. по поводу налога на бумагу, въ 1868 г.—по вопросу объ ирландской церкви, въ 1872 г.—по вопросу о продажѣ должностей въ арміи и въ 1884 г.—во время избирательной реформы. Каждый разъ лорды благоразумно уступали.

категоріи они ни относились—церковные и свѣтскіе, гражданскіе и военные, конституціонные и уголовные». Пользуясь этимъ правомъ, парламентъ и вотировалъ въ 1716 г. билль о союзѣ между Англіей и Шотландіей, Британскимъ королевствомъ и Ирландіей, объ отмѣнѣ хлѣбныхъ пошлинъ въ 1846 и т. д. Въ этихъ случаяхъ, нѣкоторыми депутатами указывалось на необходимость обращенія къ народу путемъ роспуска; но виги и торіи усмотрѣли въ этомъ предложеніи лишь «опасное и ультра-демократическое новшество». Но, на самомъ дѣлѣ, въ теченіе XIX вѣка было много прецедентовъ подобнаго рода, когда вслѣдствіе нерѣшительности палаты кабинетъ считалъ своимъ долгомъ обратиться къ самой странѣ за разрѣшеніемъ какого-либо общегосударственнаго вопроса. Болѣе того: опросъ избирателей является наиболѣе частой и обычной причиной роспуска англійскаго парламента [1]). Для того чтобы читатель могъ убѣдиться въ этомъ, достаточно перечислить различные вопросы, которые, въ теченіе ста лѣтъ, предлагались на обсужденіе англійскаго избирателя.

Въ 1807 году передъ нимъ былъ поставленъ вопросъ религіозной политики; король отозвалъ министерство Гренвилля—это былъ одинъ изъ послѣднихъ случаевъ примѣненія этой прерогативы—за его политику по отношенію къ католической церкви; и несмотря на то, что новое министерство получило довѣріе палаты, а палата общинъ засѣдала только первую сессію, король заявилъ, что онъ «расположенъ обратиться къ рѣшенію народа, ибо событія, имѣвшія мѣсто недавно, еще свѣжи въ памяти» [2]). Парламентъ былъ распущенъ и избиратели должны были высказать свое отношеніе къ привилегіямъ протестантской церкви. Выборы оправдали ожиданія короля: избиратели одобрили его политику, и у власти стало новое министерство Портланда. Съ тѣхъ поръ прошло сто лѣтъ, и теперь едва-ли можно допустить, что англійскій король повторитъ примѣръ Георга III и отзоветъ министерство для того, чтобы опросить страну по политическому вопросу: онъ побоится «выдать» себя и встрѣтить неодобреніе со стороны народа, которое для него опаснѣе всего на свѣтѣ [3]).

---

[1]) De Franqueville, Le gouvernement et le Parlement britanniques, т. I, стр. 285.

[2]) Erskine May, The constitutional History of England, т. I, стр. 116.

[3]) Anson, въ своей „Law and Custom of the Constitution, т. I, стр. 254, замѣтилъ недавно, что королева имѣетъ формальное право уволить министерство и просить парламентъ поддержать тѣхъ министровъ, которыхъ она выберетъ, въ случаѣ же отказа аппеллировать къ странѣ путемъ роспуска, но едва-ли возможно, чтобы король на практикѣ прибѣгнулъ къ этой мѣрѣ.

Вторымъ поводомъ къ опросу страны послужили затрудненія во внѣшней политикѣ. Мы упоминали уже о роспускѣ 1857 г., вызванномъ китайскими дѣлами; далѣе въ октябрѣ 1806 г. лордъ Гренвилль прервалъ мирныя отношенія съ Франціей и потребовалъ у Георга III роспуска палаты общинъ, дабы узнать мнѣніе страны о внѣшней политикѣ и «укрѣпить правительство въ его стремленіи къ войнѣ» [1]). Избиратели одобрили принятыя имъ мѣры, и война съ Франціей началась.

Въ Англіи, этой странѣ промышленности и торговли, экономическіе вопросы пріобрѣтаютъ особенно острое значеніе, и нерѣдко правительство бываетъ заинтересовано въ томъ, чтобы опросить страну по вопросу о налогахъ или таможенныхъ пошлинахъ. Такъ, въ 1841 г. лордъ Джонъ Рессель добился отъ королевы распущенія палаты общинъ послѣ принятія ею вотума о сокращеніи ввоза иностраннаго сахара; во время дебатовъ между министрами и ихъ противниками этотъ частный вопросъ о сахарѣ превратился въ принципіальный вопросъ о свободѣ торговли или протекціонизмѣ. Лордъ Джонъ Рессель и лордъ Пальмерстонъ всѣми силами своего краснорѣчія отстаивали тѣ же принципы, исходя изъ которыхъ Кобденъ и его друзья давно уже требовали полнаго упраздненія хлѣбныхъ пошлинъ. Но избиратели стали на сторону протекціонистовъ, и ихъ лидеръ Робертъ Пиль тотчасъ же составилъ новый кабинетъ. Надо замѣтить, что спустя, пять лѣтъ, этотъ же самый кабинетъ заставилъ ту же самую палату отмѣнить хлѣбныя пошлины.

Наконецъ, дважды въ 1886 и 1892 г.г. Гладстонъ и лордъ Сольсбери добились отъ королевы роспуска палаты общинъ по ирландскому вопросу, который волновалъ—и еще долгое время будетъ волновать—страну.

Итакъ, конституціонные законы, религіозная, внѣшняя и экономическая политика—такова область тѣхъ вопросовъ, которые предоставлены были народному голосованію, и каждый разъ кабинетъ съ благоговѣніемъ склонялся передъ его рѣшеніемъ.

Необходимость аппелляціи къ народу путемъ роспуска можетъ быть также вызвана перемѣной общественнаго мнѣнія страны. Въ Англіи это общественное мнѣніе находитъ себѣ выраженіе въ самыхъ разнообразныхъ формахъ: въ прессѣ, на митингахъ, въ петиціяхъ, и первый министръ долженъ какъ можно внимательнѣе прислушиваться ко всѣмъ его проявленіямъ, чтобы правильно разо-

---

[1]) Th. Martin, Le prince Albert, т. I, стр. 61.

браться въ немъ. Если онъ считаетъ, что парламентъ пересталъ отражать дѣйствительное состояніе умовъ избирателей, онъ обязанъ испросить у монарха право на роспускъ палаты общинъ, хотя бы даже перемѣна въ настроеніи избирателей была не въ пользу его. Въ 1874 г., послѣ роспуска и выборовъ, которые были пораженіемъ партіи виговъ, стоявшей тогда у власти, Гладстонъ высказалъ въ палатѣ общинъ свое сожалѣніе по поводу того, что онъ не понялъ перемѣны, происшедшей въ настроеніи избирателей, и заявилъ, что если бы онъ замѣтилъ это раньше, то не замедлилъ бы вызвать обновленіе состава палаты тогда же, ибо парламентъ можетъ законно осуществлять свою верховную власть только тогда, когда онъ точно представляетъ волю страны.

Таковъ былъ единственный мотивъ многихъ роспусковъ. Такъ, въ 1831 году на митингахъ и въ петиціяхъ народъ настойчиво требовалъ избирательной реформы. Почти вся палата лордовъ, большинство палаты общинъ, самъ король Вильгельмъ IV, были настроены противъ нея; тѣмъ не менѣе лордъ Грей, бывшій тогда главою кабинета, настаивалъ на необходимости распустить палату общинъ и такъ какъ король вначалѣ, повидимому, отказывалъ ему въ этомъ, Грей заявилъ ему что «существованіе этой палаты угрожаетъ внутреннему миру въ странѣ и безопасности короны и что безъ роспуска кабинетъ не останется у власти» [1]). Король уступилъ, выборы были произведены почти тотчасъ же послѣ роспуска, и обращеніе къ странѣ увѣнчалось для министерства побѣдой: билль о реформѣ прошелъ въ палатѣ общинъ большинствомъ ста голосовъ.

Въ 1784 году Питтъ, первый министръ короля Георга III, не имѣлъ за собой большинства въ палатѣ общинъ; оппозиція противъ него составлялась изъ союза сторонниковъ Фокса и многихъ торіевъ, оставшихся вѣрными лорду Норту. Однако эта коалиція стала непопулярной въ глазахъ народа вслѣдствіе цѣлаго ряда произвольныхъ мѣръ и особенно противодѣйствія индійской кампаніи (завоеванію Индостана). Питтъ понялъ, что общественное мнѣніе настроено противъ этой коалиціи и большинства палаты общинъ и, не замедливъ получить отъ Георга III самыя широкія полномочія, оставался у власти, несмотря на частые вотумы недовѣрія палаты общинъ; его противники и нѣкоторые изъ его друзей совѣтовали ему удалиться или распустить палату, но онъ предпочелъ выжидать, пока общественное мнѣніе не сложится въ его пользу. Благодаря своему такту, мужеству

---

[1]) Todd. On parliamentary gouvernement in England, т. I, стр. 119.

и краснорѣчію ему удалось привлечь на свою сторону часть депутатовъ и постепенно уменьшить большинство; и, наконецъ, когда оно было сведено къ одному голосу—онъ распустилъ палату. Между тѣмъ общественное мнѣніе окончательно перешло на его сторону, и выборы были полнымъ тріумфомъ для Питта: сто девяносто его бывшихъ противниковъ потеряли свои мандаты, и ему было обезпечено сплоченное большинство [1]). Весьма вѣроятно, что въ наше время событія разыгрались бы гораздо быстрѣе: если бы король, подъ вліяніемъ перемѣны общественнаго мнѣнія, взялъ на себя иниціативу увольненія министерства, то новый кабинетъ вѣроятно не рѣшился бы оставаться у власти при враждебныхъ вотумахъ палаты и тотчасъ же обратился бы къ странѣ. Но въ обоихъ случаяхъ сущность была бы одна и та же—желаніе убѣдиться въ томъ, насколько депутаты палаты общинъ продолжаютъ оставаться точными выразителями интересовъ своихъ избирателей, рѣшеніе—руководить только той палатой, которая соотвѣтствуетъ настроенію страны. Въ такомъ обращеніи къ избирателямъ находитъ себѣ полное признаніе основной принципъ англійскаго парламентаризма—уваженіе исполнительной власти къ парламентскому большинству, представляющему общественное мнѣніе.

Тутъ возникаетъ весьма щекотливый вопросъ: имѣетъ ли право кабинетъ, оставленный палатой общинъ въ меньшинствѣ, аппеллировать къ избирателямъ, если эта мѣра не вызывается ничѣмъ другимъ, кромѣ желанія получить большинство и удержаться у власти. Послѣ самыхъ различныхъ рѣшеній, установилось мнѣніе, отрицающее за министерствомъ это право. Мнѣніе это было подтверждено дважды: въ 1835 и 1868 годахъ. Сэръ Робертъ Пиль, который далеко не можетъ считаться образцомъ англійскаго парламентарія, составилъ министерство по желанію Вильгельма IV. Большинство палаты общинъ, хотя и не опредѣлившееся еще вполнѣ ясно, повидимому, было оппозиціонно настроено по отношенію къ новому кабинету. Не созывая парламента, Робертъ Пиль добился отъ короля указа о роспускѣ палаты общинъ для того, чтобы составить большинство, благопріятное для его министерства. Но выборы прошли неблагопріятно для него, и съ открытіемъ сессіи, лордъ Рессель, лордъ Стэнли и др. въ самыхъ рѣзкихъ выраженіяхъ обрушились на министерство за произведенный имъ роспускъ, доказывая, что оно не имѣло права

---

[1]) Erskine May, The Constitutional History of England, т. I. стр. 71 и слѣд.

обновлять палату исключительно въ надеждѣ на образованіе большинства. Эта теорія и была принята англійскими писателями, которые съ тѣхъ поръ единогласно осуждаютъ роспускъ 1834 года [1]).

Въ 1868 году эта теорія была формулирована снова—лордомъ Греемъ и Гладстономъ въ ихъ знаменитыхъ дебатахъ съ Дизраэли. Послѣ того какъ министерство было оставлено въ меньшинствѣ, Грей въ палатѣ лордовъ отрицалъ за главою кабинета «право требовать отъ короны роспуска парламента, по крайней мѣрѣ въ тѣхъ случаяхъ, если нѣтъ серьезныхъ основаній думать, что палата общинъ плохо отражаетъ общественное мнѣніе страны [2])». Въ палатѣ общинъ Гладстонъ со свойственнымъ ему краснорѣчіемъ также нападалъ на этотъ актъ министерства; онъ называлъ его «преступнымъ роспускомъ», такъ какъ отрицалъ закономѣрность роспуска, предназначеннаго исключительно для сохраненія министерства у власти; онъ настаивалъ на томъ, что наличность въ палатѣ общинъ несомнѣннаго большинства является «яркимъ показателемъ настроенія страны» и, слѣдовательно, исключаетъ всякія основанія для роспуска [3]). Эта теорія была два раза проведена въ жизнь въ 1884 году кабинетомъ Роберта Пиля и 1852 г.—лорда Джона Ресселя, которые удалились въ отставку послѣ выраженнаго имъ палатою общинъ недовѣрія и, несмотря на энергичные совѣты своихъ друзей, не прибѣгли къ роспуску, потому что въ палатѣ существовало ясно опредѣлившееся и несомнѣнное большинство, опиравшееся на сочувствіе страны.

Мы совершенно не можемъ согласиться съ Фишелемъ — въ общемъ довольно хорошимъ знатокомъ англійскаго права—когда онъ утверждаетъ, что «Королевская прерогатива роспуска выступаетъ на сцену, какъ только между министерствомъ и парламентомъ происходитъ разногласіе» [4]). Эта теорія предполагаетъ наличность конфликта между исполнительной и законодательной властью, между тѣмъ какъ англійскій парламентскій строй по самому существу своему устраняетъ возможность подобнаго рода конфликтовъ Какъ только между кабинетомъ и большинствомъ парламента возникаетъ разногласіе, безусловная обязанность перваго удалиться. Это принципъ уваженія къ парламентскому большинству, которое,

---

1) Todd, On Parliamentary Governemeut in England, т. II, стр. 406. May, Edinburgh Review, CXV, стр. 23.

2) Hansard. Parliamentary Debates, CXCI, с. 1687.

3) Ib., с. 1708—1713.

4) Fichel, Constitution d'Angleterre, II, стр. 383. Ср. Esmein, Droit constitutionnel, с. 102.

какъ мы уже говорили, предполагается представителемъ большинства избирателей. Если же дѣйствительно, выражаясь словами лорда Грея, «есть всѣ основанія думать, что палата общинъ плохо отражаетъ общественное мнѣніе страны», если на выборахъ, петиціяхъ, митингахъ и печати замѣчается всеобщее недовольство данной палатой,—тогда кабинетъ, хотя и оставшійся въ меньшинствѣ, имѣетъ законныя основанія надѣяться на то, что избиратели перейдутъ на его сторону противъ своихъ представителей;—и только тогда онъ имѣетъ право прибѣгнуть къ роспуску. Но предлагать роспускъ въ томъ случаѣ, если на очереди не стоитъ ни одного принципіальнаго вопроса, если нѣтъ основаній думать что, обращеніе къ странѣ обезпечитъ за кабинетомъ большинство, недопустимо; это мѣра, единогласно осуждаемая почти всѣми государственными дѣятелями [1]. Итакъ, если общественное мнѣніе не высказывается ясно въ пользу министерства, послѣднему ничего не остается какъ удалиться.

Въ 1868 г. Дизраэли выставляетъ теорію, аналогичную той, противъ которой мы сейчасъ высказались. Она точно также не встрѣтила никакого сочувствія. Онъ доказываетъ, «что кабинетъ, вновь призванный на постъ имѣетъ право потребовать отъ короны роспуска парламента, выбраннаго подъ вліяніемъ его политическихъ противниковъ» [2]. Противъ этой «теоріи» перваго министра выступилъ Гладстонъ и съ точки зрѣнія конституціоннаго права былъ вполнѣ правъ: теорія Дизраэли чрезвычайно опасна и неконституціонна и на практикѣ привела бы лишь къ вмѣшательству правительства въ ходъ выборовъ, къ оффиціальнымъ кандидатурамъ и давленію на избирателей. Такова задняя мысль, лежащая въ основѣ этой теоріи; вотъ почему она встрѣтила единодушный отпоръ [3].

Сдѣланный нами обзоръ различныхъ случаевъ роспуска англійскаго парламента показываетъ тѣ общіе принципы, которыми обставлено пользованіе этимъ правомъ въ Англіи:—уваженіе къ большинству палаты общинъ, посколько оно представляетъ собою большинство страны; тактъ и благоразуміе кабинета. «Частые и внезапные роспуски парламента—писалъ Робертъ Пиль въ своихъ мемуарахъ—только притупляютъ остріе этого оружія, предоставлен-

---

[1] De Franqueville. Le gouvernement et le parlement britanniques, т. I, стр. 286 и 287.

[2] Hansard, Parliamentary Debates, CXCI, стр. 1695—1702.

[3] Todd, On Parliamentary governement in England, т. II стр. 412. Franqueville, loc. cit., стр. 287.

наго коронѣ для ея самозащиты, и всегда приносятъ вредъ государству» [1]). Пиль по личному опыту зналъ это: ибо по его требованію въ 1834 году произведенъ былъ самый некорректный роспускъ въ XIX столѣтіи, который въ результатѣ и вызвалъ его паденіе. И въ 1846 году онъ уже не пробовалъ прибѣгнуть къ роспуску, а благоразумно оставилъ поле битвы, получивъ вотумъ недовѣрія.

III.

Въ результатѣ многочисленныхъ роспусковъ, имѣвшихъ мѣсто въ теченіе двухъ столѣтій, въ Англіи создались уже извѣстныя традиціи, выработалась опредѣленная процедура роспусковъ, которымъ всѣ министерства добросовѣстно подчиняются. Небезынтересно будетъ поэтому въ общихъ чертахъ разсмотрѣть эти традиціи.

Одинъ первый министръ (премьеръ) можетъ рѣшить, умѣстно ли просить у короля обновленія палаты, и въ большинствѣ случаевъ онъ держитъ это въ большомъ секретѣ; такъ, въ 1880 г. палата общинъ была распущена по требованію лорда Бэконсфильда съ такой внезапностью, что «оппозиція была совершенно ошеломлена; нѣсколько дней спустя Гладстонъ, еще не успѣвшій вернуться, въ своей рѣчи въ Эдинбургѣ жаловался на этотъ неожиданный ударъ» [1]). Но это былъ лишь ораторскій пріемъ: въ 1874 г. Гладстонъ самъ преподнесъ своимъ противникамъ такой же сюрпризъ и вызвалъ тѣ же жалобы со стороны Дизраэли.

Причина этой «таинственности» заключается въ боязни того, что палата, узнавшая объ ожидающемъ ее роспускѣ, броситъ всякую работу и приметъ какія-либо рѣшенія непріятныя для министерства. Дѣйствительно, парламентъ имѣетъ право протестовать противъ угрожающаго ему роспуска, и палата общинъ не пренебрегала этимъ правомъ, особенно въ 1784 году во время выступленія Питта противъ парламентской коалиціи. Въ 1831 году палата узнала о проектѣ роспуска въ тотъ же самый день, когда кабинету удалось добиться его отъ Вильгельма IV, и тотчасъ же приступила къ обсужденію адреса королю, въ которомъ выражалась просьба отказаться отъ роспуска. Кабинетъ поспѣшилъ отсрочить засѣданія палатъ, такъ какъ враждебная резолюція, принятая парламентомъ, чрезвычайно затруднила бы осуществленіе королев-

---

1) De Mazade, Revue des Deus Mondex отъ 1-го апр. 1880.

ской прерогативы. Однако наиболѣе дальновидные политическіе дѣятели отсовѣтовали палатѣ оказывать противодѣйствіе своему роспуску [1]), чтобы не дискредитировать оппозицію въ глазахъ народа, давъ ему поводъ думать, что палата боится предстать передъ судомъ избирателей. Съ тѣхъ поръ прошло шестьдесятъ лѣтъ, и было не мало споровъ по поводу различныхъ условій роспуска, но никто не оспаривалъ за кабинетомъ право выбирать угодный ему моментъ для роспуска палаты.

Но за то парламентъ имѣетъ противоположное право: онъ можетъ самъ ходатайствовать у монарха о своемъ роспускѣ; еще въ 1675 году палата лордовъ вотировала адресъ Карлу II съ просьбой о роспускѣ общинъ, и всѣ теоретики англійскаго конституціоннаго права согласны въ томъ, что этотъ прецедентъ сохраняетъ свою силу и въ настоящее время. Такъ, въ 1895 году депутатъ Редмондъ предложилъ поправку къ адресу королевѣ, въ которой заявлена была просьба о роспускѣ парламента [2]).

Это право требовать роспуска принадлежитъ и самому народу — онъ осуществляетъ его путемъ петицій и политическихъ собраній. Англійская парламентская исторія богата примѣрами подобнаго рода. Въ 1701 г. во время ожесточеннаго конфликта между вигами и торіями Вильгельму III были представлены многочисленныя петиціи, требующія роспуска неработоспособнаго парламента. Въ виду того, что было высказано сомнѣніе въ конституціонности подобныхъ адресовъ, палата общинъ подтвердила, что «подавать королю петицію съ требованіемъ созыва или роспуска парламента— является неотъемлемымъ правомъ англійскаго народа» [3]). Аналогичныя петиціи были поданы въ 1710, 1769 [4]) 1784 и 1831 годахъ, и закономѣрность ихъ никѣмъ уже не оспаривалась.

Согласно старому обычаю, часто дѣйствующему и теперь, окончательному роспуску предшествуетъ пріостановка засѣданій; нѣ-

---

1) Erskine May, The constitutional Hestory England, t. I, стр. 85; т. II, стр. 89.

2) Daily News отъ 12 ф. 1895.

3) Grenville, Papers, т. IV, стр. 466.

4) Въ 1769 г., палата отказалась принять присягу депутата Вилькса. Тогда Лондонъ и Вестминстеръ представили петицію, которая требовала распущенія палаты и заканчивалась слѣдующими словами: „Наступаетъ моментъ, когда ясно видно, что эти люди перестали быть народными представителями, мы переживаемъ такой моментъ. Палата общинъ не является больше представительницей народа“. Green, Historie du Peuple anglaise; т. II, стр, 353.

когда король самъ являлся въ парламентъ и объявлялъ засѣданія его пріостановленными, with a view of immediate dissolution. И кромѣ уваженія къ стариннымъ традиціямъ эта мѣра, за которой черезъ нѣсколько дней слѣдуетъ роспускъ, едва ли можетъ быть чѣмъ либо обоснована [1]).

По установившемуся въ парламентской практикѣ принципу первый министръ можетъ предупредить парламентъ о предстоящемъ роспускѣ только съ той цѣлью, чтобы заставить его вотировать неотложные билли. Этотъ обычай былъ подтвержденъ въ 1852 и 1868 годахъ многими государственными людьми.

Въ 1852 году лордъ Дерби сообщилъ въ палатѣ общинъ о своемъ намѣреніи распустить ее осенью. Лорды Рессель и Пальмерстонъ, Гладстонъ и герцогъ Ньюкэстль запротестовали противъ этого заранѣе опредѣленнаго срока. «Согласно нашей конституціи—говорили они—министерство должно дать гарантію, что роспускъ можетъ имѣть мѣсто только тогда, когда этого требуютъ общественные интересы». Тотъ же самый вопросъ возникъ въ 1868 г., когда Дизраэли заявилъ палатѣ въ маѣ мѣсяцѣ о роспускѣ, ожидающемъ ее осенью. Это вызвало рѣзкую критику. «Въ теченіе многихъ мѣсяцевъ мы наблюдали это зрѣлище, не имѣвшее прецедентовъ и непримиримое съ конституціей: министерство, сохраняющее власть благодаря терпѣнію палаты, но не способное къ какому бы то ни было контролю надъ ея актами; это положеніе несомнѣнно противорѣчащее основнымъ принципамъ парламентскаго правленія» [2]).

Нерѣдко палата не можетъ быть тотчасъ же распущена—бываетъ необходимо сначала вотировать кредиты или неотложные билли. Тогда между партіями устанавливается своего рода перемиріе: министерская партія и партія оппозаціи идутъ на уступки другъ другу для того, чтобы выработать общій порядокъ дня. И мы не знаемъ ничего болѣе корректнаго и лойальнаго, чѣмъ это соглашеніе, состоявшееся между главой кабинета и лидеромъ оппозиціи. Отбросивъ на нѣсколько дней въ сторону всѣ свои разногласія, оба сообща вырабатываютъ тѣ мѣры, которыя должны быть приняты палатой передъ роспускомъ, въ видахъ обезпеченія правильнаго хода управленія. «Было бы совершенно противоположно всѣмъ обычаямъ и духу конституціи—говоритъ одинъ государственный дѣя-

---

1) Въ 1841 г. указъ о роспускѣ вышелъ на другой день послѣ пріостановки засѣданій парламента, а въ 1852 г.—въ тотъ же самый день.

2) Todd, On parliamentary government in England, т. II, стр. 422.

тель— если бы правительство вырабатывало безъ участія оппозиціи тѣ законодательныя мѣры, которыя оно намѣрено предложить на обсужденіе парламента передъ его роспускомъ» [1]). Столь же некорректно было бы поведеніе лидера оппозиціи, если бы онъ ставилъ какія-либо затрудненія передъ главою кабинета: напротивъ, въ этомъ случаѣ, его роль сводится къ тому, чтобы помогать правительству въ цѣляхъ ускоренія новыхъ выборовъ [2]).

Палата, осужденная на роспускъ, совершила бы неконституціонный актъ, если бы утвердила государственную смѣту расходовъ и доходовъ на весь годъ: это значило бы навязать странѣ вотумъ тѣхъ депутатовъ, самое существованіе которыхъ зависитъ отъ будущихъ выборовъ. Только новая палата въ правѣ вотировать весь бюджетъ; палата же, осужденная на распущеніе, можетъ утвердить только часть его, необходимую для функціонированія государственнаго механизма до созыва новаго парламента, и эти временные кредиты отнюдь не заставляетъ новую палату одобрить всю роспись [3]).

При роспускѣ палаты общинъ весь парламентъ считается распущеннымъ и подлежащимъ обновленію. Это своего рода юридическая фикція, такъ какъ въ составѣ палаты лордовъ не происходитъ никакихъ измѣненій и, какъ было сказано, она продолжаетъ функціонировать въ качествѣ верховнаго судилища [4]). Но одинъ этотъ фактъ показываетъ, какое доминирующее значеніе имѣетъ палата общинъ въ англійскомъ парламентѣ. Такъ, послѣ роспуска палаты общинъ и новыхъ выборовъ въ 1895 году, новый парламентъ занялъ мѣсто въ парламентской исторіи Англіи подъ именемъ XIV парламента королевы Викторіи.

Выборы производятся обыкновенно не позже, чѣмъ черезъ шесть недѣль послѣ роспуска, а иногда и раньше, если бюджетъ еще не вотированъ или на очереди стоитъ какой-либо первостепенной важности вопросъ. Въ 1880 году роспускъ былъ возвѣщенъ на 8 марта; въ теченіе двухъ недѣль палата приняла всѣ неотложные билли; 24 марта вышелъ указъ о роспускѣ; отъ 31 марта по 11 апрѣля были произведены выборы и наконецъ 29-го апрѣля уже собрался новый парламентъ. Но такая быстрота не всегда необходима. Въ 1841 г. лордъ Дерби роспустилъ палату общинъ 1 іюля, а новый

---

1) Hansard, Parliamentary Debates, т. CXCII, стр. 1126.
2) Sir Robert Peel à la Chambre des Communes, іюнь 1841 г.
3) Todd, loc. cit., т. I, стр. 486.
4) Todd, loc. cit., т. I, стр. 486.

парламентъ былъ созванъ лишь 4 ноября: и этотъ четырехмѣсячный промежутокъ времени не вызвалъ протестовъ.

Болѣе чѣмъ въ какой-либо другой странѣ, въ Англіи роспускъ парламента представляетъ аппелляцію къ народу; его приговоръ окончателенъ и рѣшаетъ участь кабинета; лорды склоняются передъ нимъ, наученные горькимъ опытомъ 1832 года, когда попытка сопротивленія привела ихъ къ пораженію. Еще 30 лѣтъ тому назадъ министерство продолжало оставаться у власти даже послѣ того, какъ нація на выборахъ высказалась противъ него; мнѣніе палаты общинъ могло быть выражено только самими депутатами, поэтому, по обычаю, министерство ожидало перваго случая для того, чтобы узнать вотумъ палаты относительно своей судьбы; и обыкновенно въ отвѣтъ на тронную рѣчь, адресъ, предложенный оппозиціей, заявлялъ, что совѣтники короны больше не пользуются довѣріемъ общинъ.

Повидимому, уже намѣчается новая политическая тенденція — министерство, потерпѣвшее пораженіе на выборахъ, подаетъ въ отставку раньше, чѣмъ собирается парламентъ. Въ 1880 году новые выборы были роковыми для торіевъ и лордъ Биконсфильдъ тотчасъ же оставилъ портфель; такимъ образомъ передъ парламентомъ, собравшимся спустя 37 дней послѣ роспуска предыдущаго, уже представился новый кабинетъ виговъ, руководимый Гладстономъ. Подобный же порядокъ имѣлъ мѣсто въ 1885 и 1886 годахъ.

И надо прибавить, что роспускъ весьма часто влечетъ за собой паденіе кабинета: это совершенно логическое послѣдствіе англійскаго парламентаризма, основаннаго на антагонизмѣ двухъ политическихъ партій—виговъ и торіевъ. Кабинетъ можетъ пользоваться вліяніемъ на палату общинъ только до того момента, пока въ ней господствуетъ та партія, ставленникомъ которой онъ является, т. е. до роспуска. Какъ бы незначительна ни была эта партія большинства, новые элементы, введенные частичными выборами въ общемъ и цѣломъ, не измѣняютъ ея господствующаго положенія. Но шесть лѣтъ, на которыя избирается парламентъ [1]), представляютъ черезчуръ продолжительный періодъ времени, въ теченіе котораго партія, находящаяся у власти, теряетъ подъ собой почву; ея господство накопляетъ въ странѣ чувства страха и партійной ненависти, которыя и прорываются наружу въ день выборовъ и приводятъ къ ея

1) Мы уже замѣтили, что средняя продолжительность законодательнаго періода свыше 4-хъ лѣтъ, но она была понижена многими парламентами, засѣдавшими отъ одного до двухъ лѣтъ.

паденію. Такъ замѣчено, что чѣмъ дольше кабинетъ медлитъ съ роспускомъ, тѣмъ вѣрнѣе будетъ его пораженіе. Такова была единственная причина паденія кабинета Мельбурна въ 1841 году [1]).

Въ теченіе XIX-го вѣка господствующія партіи чередовались у кормила правленія съ періодической точностью. И это-то особенно способствовало выясненію огромнаго значенія роспуска. Такъ какъ парламентъ всемогущъ, то естественно, выборы ставятъ все подъ знакъ сомнѣнія и отъ ихъ исхода зависитъ самая конституція королевства. Во всякомъ же случаѣ, дѣло идетъ о томъ, въ руки какой партіи на долгіе годы перейдетъ политическая власть, каково будетъ направленіе внутренней и внѣшней политики Англіи. Такимъ образомъ каждая крупная общественная реформа была связана съ роспускомъ; избирательная реформа 1832 г., законъ о свободѣ торговли 1853 года, имперіалистская политика лорда Биконсфильда, окончательное пораженіе гомруля (ирландская автономія) — явились послѣдствіемъ роспусковъ. Вотъ почему англійскіе публицисты придаютъ столь важное значеніе праву роспуска; вотъ почему палаты были столько разъ свидѣтелями дебатовъ по этому поводу и почему каждый указъ о роспускѣ производитъ въ Англіи столь глубокое впечатлѣніе.

IV.

«Когда англичанинъ путешествуетъ, онъ везетъ съ собой частицу своей страны»—говоритъ поговорка. И дѣйствительно: когда онъ водворяется въ новой странѣ и основываетъ колоніи, его первая забота—воспроизвести учрежденія своей старой родины.

Основанныя великобританскимъ правительствомъ, англійскія колоніи пользуются широкой автономіей. Ихъ правительство—точная копія правительства метрополіи. Прежде всего бросается въ глаза то же самое троевластіе: губернаторъ, назначенный короной и представляющій ее,—кабинетъ, отвѣтственный передъ палатами, законодательное собраніе, раздѣленное почти всюду на двѣ палаты Члены верхней палаты (Сената) назначаются короной (Канада, Квинслэндъ, Новая Зеландія и др.) либо избираются тѣми же избирателями, что и нижняя палата (Капштатъ), при чемъ часто

---

[1]) Отъ 1867 г. до 1892 года четыре раза министерство должно было удалиться, потому что выборы, имѣвшіе мѣсто послѣ роспуска, были для него неблагопріятны.

выборы производятся по scrutin de liste для всей колоніи (Южная Австралія и др.). Въ общемъ парламентскій режимъ функціонируетъ также какъ и въ Англіи [1]); право роспуска парламента повсюду принадлежитъ генералъ-губернатору, но надо замѣтить, что это право распространяется только на низшую палату, верхнюю же онъ не можетъ роспускать даже тамъ, гдѣ она по своему составу выборная [2]).

Пользованіе правомъ роспуска дѣлаетъ роль генералъ-губернатора чрезвычайно щекотливой. Назначенный короной и отвѣчающій передъ ней подъ страхомъ отозванія за управленіе колоніей, онъ не можетъ пользоваться тѣмъ нейтральнымъ и безотвѣтственнымъ положеніемъ, какое занимаетъ конституціонный государь. Къ тому же огромное разстояніе отъ метрополіи нерѣдко заставляетъ его брать на себя иниціативу всякаго рода и мѣшаетъ ему исполнять прямыя приказанія великобританскаго правительства. При такихъ условіяхъ его первая обязанность—оставаться внѣ партій [3]); онъ можетъ и долженъ отказать министерству въ роспускѣ, если считаетъ, что оно добивается его примѣненія въ интересахъ своей партіи, а не съ цѣлью опроса населенія по какому-либо общеполитическому вопросу. Такъ, въ 1883 году генералъ-губернаторъ Нью-Брунсвика, Вильмотъ отказалъ въ своемъ согласіи на роспускъ министерству Ганнингтона, которое было оставлено палатой въ меньшинствѣ, на томъ основаніи, что послѣдняя была избрана менѣе года и обстоятельства не были настолько серьезны, чтобы «могли быть оправданы всѣ волненія и расходы общихъ выборовъ». Кабинетъ подалъ въ отставку и безъ всякихъ осложненій образовалось новое министерство [4]).

---

1) Todd, Parliamentary governement in the british colonies, London 1894. Paul Matter, L'organisation constitutionnelle dans les colonies anglaises (Annales de l'Ecole des sciences politiques отъ 15 сент. 1897 г.).

2) Верхняя палата въ колоніяхъ играетъ такую же второстепенную роль какъ и въ Англіи: недовѣріе, выраженное ею министерству, не вліяетъ на его судьбу.

3) Согласно ст. 28-й конституціи колоніи Викторіи „правительство можетъ распустить палату; когда сочтетъ это полезнымъ. Однако это постановленіе не даетъ правительству права распустить Совѣтъ". Совѣтъ этотъ—верхняя выборная палата. Dareste, constitutions modernes, т. II, стр. 568.

2) Генералъ-губернаторъ занимаетъ чрезвычайно высокое положеніе въ колоніи и на этотъ постъ назначаются только высокопоставленныя лица, независимыя отъ той или иной партіи.

Генералъ-губернаторъ облеченъ короной неограниченнымъ правомъ примѣненія роспуска, это право—или какъ выражаются англичане „constitutional discretion“, дискреціонное полномочіе—часть его прерогативы, происходящей отъ прерогативы короля. И онъ долженъ ревниво сберегать ее отъ поползновеній и узурпаціи со стороны кабинета или парламента; онъ не долженъ поддаваться вліянію адресовъ той или иной палаты по поводу примѣненія роспуска. Въ 1871 году Sir James Fergusson, губернаторъ Южной Австраліи, убѣжденный кабинетомъ въ необходимости распустить нижнюю палату, получилъ адресъ парламента, въ которомъ выражалась просьба объ увольненіи министровъ и оставленіи палаты при ея функціяхъ. Губернаторъ отвѣтилъ, что, къ сожалѣнію, при данныхъ обстоятельствахъ, онъ считаетъ вполнѣ цѣлесообразнымъ ту аппелляцію къ народу, которую у него просилъ кабинетъ; и въ тотъ же день объявилъ палату распущенной [1]).

Болѣе того; полномочія генералъ-губернатора настолько обширны, что онъ можетъ взять на себя самую иниціативу роспуска, когда считаетъ эту мѣру необходимой въ интересахъ ввѣреннаго ему населенія. Въ 1855 году губернаторъ Новаго Брунсвика, полагая, что новые законы о спиртныхъ напиткахъ, почти одобренные палатой, противорѣчатъ интересамъ населенія, предложилъ кабинету распустить нижнюю палату или подать въ отставку. Кабинетъ выбралъ послѣднее; тогда губернаторъ составилъ новое министерство и объявилъ палату распущенной. Населеніе оказалось дѣйствительно на его сторонѣ и послано новое большинство, враждебное упомянутому законопроекту [2]).—Правда, подобная иниціатива весьма опасна въ рукахъ губернатора; англійскій монархъ едва-ли рѣшился бы въ настоящее время взять ее на свою совѣсть, и губернаторы колоній поступили бы вполнѣ конституціонно, если бы воздержались отъ нея [3]).

Законодательный періодъ колоніальныхъ парламентовъ продол-

---

[1]) Todd, loc. cit., стр. 771.

[2]) Todd, loc. cit., стр. 762.

[3]) Этихъ примѣровъ было достаточно, чтобы убѣдиться въ несостоятельности господствующаго взгляда, согласно которому губернаторъ не болѣе какъ „роскошный манекенъ“, вся роль коего сводится къ тому, чтобы представлять корону на торжествахъ и получать огромное жалованіе. Наоборотъ, губернаторъ—активно дѣйствующее лицо, которое, выражаясь словами Todd'а должно быть защитой противъ всѣхъ злоупотребленій властей и гарантіей политической свободы.

жается короче, чѣмъ въ метрополіи, и поэтому не даетъ поводовъ къ преждевременному обновленію ихъ состава. Въ Канадѣ, напримѣръ, палата общинъ избирается на пять лѣтъ [1]).

Но за то въ колоніяхъ существуетъ другая причина, обусловливающая необходимость частаго примѣненія роспуска: раздробленіе парламентскихъ партій. За исключеніемъ Канады, неустойчивость министерства является общимъ правиломъ; кабинетъ, просуществовавшій годъ, уже близокъ къ своему паденію. Въ 1873 г. въ Тасманіи за семь лѣтъ смѣнилось пять министерствъ. Вполнѣ естественно, что въ этихъ молодыхъ и быстро-растущихъ колоніяхъ, получившихъ самоуправленіе „self government", борьба партій, борьба за политическую власть развивается съ такой энергіей и бурностью. Было бы несправедливо приписывать эту борьбу мелкой и честолюбивой погонѣ за мѣстами, вмѣсто того чтобы объяснять ее вполнѣ законнымъ желаніемъ каждой партіи стать во главѣ управленія.

Что же касается процедуры роспуска, то она аналогична съ той, которая существуетъ въ Англіи и о которой мы уже говорили.

ГЛАВА X.

Историческія парламентскія монархіи.

(Продолженіе).

I. Швеція.—II. Данія.—III. Венгрія.

Въ то время, какъ въ странахъ центральной и южной Европы развивался абсолютизмъ и вся государственная власть воплощалась въ личности короля, на сѣверѣ шло развитіе парламентскихъ учрежденій, которыя служили противовѣсомъ королевской власти. Таковы были Англія, Нидерланды, Польша, Венгрія, Швеція и Данія. Объ англійскомъ парламентаризмѣ мы только-что говорили. Что касается Голландіи, то ея современный государственный строй не находится въ прямой причинной связи съ предшествовавшей республиканской конституціей Соединенныхъ Провинцій (Нидерландъ), замѣненной

---

[1]) Актъ 29 марта 1867 г., ст. 50. См. Dareste, Constitutions modernes, II, стр. 314.

въ 1814 году монархіей. Изученіе польскаго парламента можетъ представить лишь одинъ историческій интересъ, такъ какъ анархія въ Польшѣ повлекла за собой гибель этого государства, какъ самостоятельнаго цѣлаго. Наоборотъ, политическій строй современной Швеціи, Даніи и Венгріи покоится на вѣковыхъ традиціяхъ: ихъ парламенты представляютъ собой старые сеймы—правда, пережившіе сложную эволюцію—приспособленные къ новымъ потребностямъ, но все еще сохраняющіе на себѣ печать былого. Такимъ образомъ политическій строй этихъ трехъ государствъ вмѣстѣ съ Англіей составляетъ спеціальную категорію въ ряду дѣйствующихъ въ настоящее время конституцій.

I.

Происхожденіе шведскаго сейма (la Diéte) теряется въ такой же глубокой старинѣ, какъ и начало англійскаго парламента [1]), его слѣдуетъ искать въ собраніи свободныхъ воиновъ и дворянъ, которые еще въ XIII вѣкѣ избирали своего короля. Въ теченіе XIV и XV вѣковъ засѣданія сеймовъ становятся болѣе регулярными, въ ихъ составъ входятъ новые элементы—представители селъ и городовъ. Взойдя на престолъ, Густавъ-Адольфъ согласно стариннымъ обычаямъ, подписалъ актъ, гарантирующій привилегіи и права Сейма [2]). Въ эту эпоху окончательно складываются тѣ три органа власти, которые просуществовали болѣе двухъ столѣтій: король, сенатъ и сеймъ, составленный изъ представителей четырехъ сословій государства: дворянства, духовенства, буржуазіи и крестьянства. Его полномочія обширны: онъ издаетъ новые законы, устанавливаетъ налоги, объявляетъ войну и заключаетъ мирные договоры. Король созываетъ и распускаетъ его по своему усмотрѣнію. Далѣе сенатъ, который есть въ одно и то же время правительственный совѣтъ и верхняя палата, наполняется высшими чиновниками и главами аристократическихъ фамилій: онъ одобряетъ налоги, участвуетъ въ редактированіи законовъ и имѣетъ право высказывать свое мнѣніе по вопросу о войнѣ или мирѣ. Какъ и сеймъ,

---

[1]) Сравнительно-историческое изученіе развитія шведскаго и англійскаго парламентовъ представляетъ чрезвычайно интересную задачу, здѣсь мы можемъ коснуться его только съ точки зрѣнія продолжительности и роспусковъ законодат. собраній.

[2]) Lavisse et Rambaud, Histoire générale, т. VI, стр. 611.

онъ не былъ постояннымъ учрежденіемъ и король созывалъ и распускалъ его по своей доброй волѣ.

Когда на исторической сценѣ появлялся энергичный и сильный монархъ, какъ Густавъ-Адольфъ или Карлъ XII—вліяніе представительныхъ собраній ослабѣвало и они рѣдко созывались: тотъ же Густавъ-Адольфъ почти не безпокоилъ себя созывомъ ихъ. Но какъ только королевская власть приходила въ упадокъ, они поднимали голову и продолжали развиваться до того момента, пока монархъ снова не собирался съ силой, для того, чтобы отодвинуть ихъ на второй планъ [1]). Такимъ образомъ, въ царствованіе королевы Христины, актомъ 1634 года сенатъ превратился въ постоянное учрежденіе; нѣсколько позднѣе и сеймъ сталъ періодическимъ собраніемъ, которое монархъ принужденъ былъ созывать каждые три года.

Послѣ смерти Карла XII верховная власть перешла въ руки Сейма; собираясь по праву каждые три года, онъ самъ объявляетъ о своемъ закрытіи [2]) и уже не довольствуясь одними законодательными функціями онъ присваиваетъ себѣ исполнительную власть. Партійныя распри между «шляпами» (дворянами) и «колпаками» (народной партіей). упадокъ всякой парламентской дисциплины, постоянныя блужданія въ политикѣ—все это привело къ реакціи [3]); Густавъ III своей твердой рукой возстановилъ порядокъ и составилъ конституціонный актъ 1772 года, который и былъ подписанъ сословіями. Это было полное возвращеніе къ единоличной власти, вызванное предшествовавшей анархіей. Согласно новой конституціи король—воплощеніе единой и верховной власти. Сенаторы, назначенные королемъ и отвѣтственные только передъ нимъ—его совѣтники. Законодательная власть осуществляется коллективно королемъ и сословіями. Сеймъ состоитъ изъ короля и четырехъ сословій—дворянства духовенства, буржуазіи и «крестьянъ», при чемъ городская буржуазія была представлена 10 депутатами отъ Стокгольма, 2 или 5 отъ среднихъ городовъ и однимъ депутатомъ отъ мѣстечекъ, «крестьяне» выбирали по одному депутату на округъ [4]). Сеймъ даетъ разрѣшеніе на объявленіе войны, вотируетъ налоги, контролируетъ отчеты государственныхъ финансовъ; онъ можетъ собраться только по приглашенію короны—и, какъ гласила ст. 46 «засѣданія сословій не могутъ продолжаться болѣе трехъ мѣсяцевъ, но для того, чтобы королевство не тяготи-

---

1) Lavisse et Rambaud, loc. cit., стр. 613.
2) Catteau, Tableau de la Suède, 1790, стр. 74.
3) Sorel, L'Europe et la Revolution française., т. I, стр. 506.
4) Catteau, loc. cit., стр. 78, 91 и слѣд.

лось долгимъ существованіемъ сейма, король можетъ въ теченіе этого времени распустить его и послать каждаго депутата на родину».

Эта конституція, подтвержденная актомъ 1789 г., была измѣнена цѣлымъ рядомъ указовъ и, наконецъ, превратилась въ конституцію 6 іюня 1809 г., которая до сихъ поръ является основнымъ закономъ Швеціи.

Послѣдній удержалъ въ силѣ раздѣленіе сейма на 4 сословія, которыя собирались порознь. Но этотъ архаическій режимъ былъ упраздненъ закономъ 22 іюня 1866 года [1]), и съ тѣхъ поръ народное представительство Швеціи воплощается въ риксдагѣ, раздѣленномъ на двѣ палаты, избранныя всеобщимъ голосованіемъ. Эти органическіе законы 1809 и 1866 годовъ вмѣстѣ съ закономъ 1810 г. о престолонаслѣдіи и закономъ 1812 г. о свободѣ прессы и составляютъ въ совокупности—государственное право современной Швеціи.

По буквѣ и точному смыслу закона власть короля абсолютна [2]), но такова характерная черта всѣхъ старыхъ—какъ писанныхъ, такъ и неписанныхъ конституцій,—въ нихъ номинально продолжаютъ существовать старинныя традиціонныя формулы, реальное содержаніе которыхъ совершенно измѣнено обычаемъ. Такъ, въ Англіи министры номинально продолжаютъ оставаться «служителями короны» «queen's servants», а общины—смиренными подданными его величества.

Шведскій король [3]) облеченъ верховной и единоличной властью. Онъ ограниченъ только законами и если почти по всѣмъ вопросамъ онъ долженъ испрашивать мнѣніе Государственнаго Совѣта (министерства), то онъ отнюдь не связанъ этимъ мнѣніемъ и можетъ принимать то рѣшеніе, какое самъ найдетъ лучшимъ. Таково формальное право, но въ дѣйствительности картина совершенно

---

[1]) См. о пересмотрѣ 1866 г. у C. E. Ljungberg, La Suéde, перев. Liliien hook, Paris, 1887 г. стр. 34.

[2]) См. о современной государственной организаціи Швеціи: Berencreutz, Prècis du droit constitutionnel de la Suéde, Stocholm, 1886, и Aschehoug, das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, Freiburg, 1886 г.

[3]) Въ этой главѣ мы изучаемъ лишь шведскую конституцію; Норвегія по своему государственному строю рѣзко отличается отъ Швеціи: въ основу ея конституціи положены совершенно противоположные принципы, которые исключаютъ право роспуска парламента и должны быть разсмотрѣны особо.

мѣняется: государственный совѣтъ, почти всѣ члены котораго—бывшіе члены сейма, является кабинетомъ министровъ въ истинномъ смыслѣ этого слова, раздѣленнымъ на отдѣльныя вѣдомства, отвѣтственнымъ передъ палатами и низвергаемымъ вотумомъ недовѣрія согласно правиламъ парламентскаго (или кабинетскаго) правленія. Такъ, въ 1886 г. баронъ Гиръ вышелъ въ отставку, очутившись въ меньшинствѣ, и его мѣсто занялъ глава оппозиціи графъ Поссе [1]).

Члены первой палаты риксдага избираются на 9 лѣтъ генеральными совѣтами каждой провинціи и муниципальными совѣтами крупныхъ городовъ. Члены «второй» (низшей) палаты избираются на 3 года; выборы — двухстепенные, хотя и на основѣ всеобщей подачи голосовъ [2]). Обѣ палаты имѣютъ равныя полномочія и облечены обычными правами законодательныхъ собраній; очередная сессія ихъ продолжается четыре мѣсяца и можетъ быть продолжена или обращена въ экстренную сессію. Король можетъ закрывать очередную сессію только путемъ роспуска или по настоянію самого риксдага, наоборотъ, экстренную сессію онъ вправѣ закрывать когда захочетъ. Законодательная власть осуществляется коллективно королемъ и риксдагомъ, но, какъ гласитъ конституція: «старинное право шведскаго народа самому устанавливать налоги—принадлежитъ исключительно одному риксдагу».

Обѣ палаты проникнуты различнымъ духомъ: «верхняя палата воплощаетъ въ себѣ зрѣлое и устойчивое мнѣніе, отличается опытностью, хладнокровіемъ и осторожностью и поэтому по существу своему является консервативной; напротивъ того, нижняя палата является представительницей измѣнчиваго общественнаго мнѣнія—отъ нея исходятъ всѣ проекты реформъ [3]). Обѣ палаты избираютъ пять обыкновенныхъ комиссій, общихъ обѣимъ палатамъ,—конституціонную, финансовую, налоговую, по дѣламъ національнаго банка и законодательную. Кромѣ того палаты могутъ назначить особыя чрезвычайныя комиссіи по тѣмъ вопросамъ, которые не входятъ въ компетенцію указанныхъ выше комиссій. Проекты законовъ раз-

---

[1]) L'Olivecrona. Статья въ Annuaire de Legislation étrangère, 1884, с. 672. Однако корона старается сохранить за собой внѣшнюю политику. Недавно министръ внѣшнихъ дѣлъ отказался отвѣчать на интерпелляцію по поводу направленія внѣшней политики на томъ основаніи, что она является исключительной компетенціей короля.

[2]) Въ 1895 г. верхняя палата состояла изъ 150 депутатовъ, низшая изъ 225.

[3]) Berencreutz, loc. cit., стр. 60.

сматриваются сначала въ этихъ комиссіяхъ, а затѣмъ представляются на обсужденіе палатъ; если палаты не могутъ придти къ общему соглашенію, соотвѣтствующая комиссія редактируетъ компромисную резолюцію, если же палаты отвергаютъ ее—законопроектъ снимается съ порядка дня. Однако, въ томъ случаѣ, если разногласіе произойдетъ по какому-либо неотложному вопросу [1]) и выработанная комиссіей компромисная резолюція окажется отвергнутой,—депутаты обѣихъ палатъ должны вотировать второй разъ и большинство считается по общему числу голосовъ всего риксдага; такимъ образомъ законопроектъ, отвергнутый одной изъ двухъ палатъ, можетъ пройти, если меньшинство этой палаты вмѣстѣ съ большинствомъ другой составятъ большинство всего риксдага.

Король можетъ распускать какъ одну, такъ и другую палату [2]); рѣшеніе короны сообщается риксдагу, созванному съ этой цѣлью въ Тронный Залъ, послѣ чего депутаты тотчасъ же расходятся. Роспускъ одной изъ палатъ влечетъ за собой пріостановку засѣданій другой.

Когда король распускаетъ весь риксдагъ или одну изъ двухъ палатъ во время очередной сессіи до истеченія законнаго четырехмѣсячнаго срока—онъ обязанъ созвать новый риксдагъ не позже чѣмъ черезъ 3 мѣсяца послѣ роспуска; и въ этомъ случаѣ новая сессія носитъ характеръ очередной сессіи и въ свою очередь не можетъ быть закрыта ранѣе истеченія обычныхъ 4-хъ мѣсяцевъ со дня ея открытія, т. е. созыва новаго парламента. Напротивъ, если риксдагъ распускается во время экстренной сессіи,—то парламентскій обычай не требуетъ того, чтобы вновь избранныя палаты были созваны до 15 января слѣдующаго года [3]).

Надо замѣтить, что въ случаѣ роспуска нижней палаты новые депутаты избираются только на тотъ промежутокъ времени, который остался еще этой палатѣ до истеченія ея полномочій. Общіе же выборы, начиная съ 1869 года производятся каждые три года.

Въ общемъ надо замѣтить, что въ Швеціи всѣ политическія условія сложились такимъ образомъ, чтобы сдѣлать примѣненіе права роспуска возможно болѣе рѣдкимъ: конфликтъ между рик-

---

[1]) Таковы: государственные расходы, чрезвычайные налоги (обыкновенные налоги установлены постоянными законами), операціи Національнаго банка или государственнаго казначейства.

[2]) Ст. 3, 5, 36 органическаго закона о Риксдагѣ отъ 22 іюня 1866 г.

[3]) Aschehoug, Vas Staatsrecht der Vereinigten Kongireiche Schweden und Norwegen, стр. 55.

сдагомъ и исполнительной властью не возможенъ, потому что кабинетъ предупреждаетъ его, выходя въ отставку; конфликтъ между обѣими палатами почти всегда мирно улаживается, благодаря общимъ комиссіямъ и общему голосованію; крупные вопросы, требующіе немедленнаго опроса избирателей возникаютъ весьма рѣдко на политическомъ горизонтѣ этой спокойной и умѣренной страны. Наконецъ, парламентскія партіи немногочисленны и носятъ скорѣе экономическій, чѣмъ политическій характеръ и поэтому даже ихъ раздробленіе на мелкія группы не препятствуетъ работоспособности Риксдага [1]). Вотъ почему уже 30 лѣтъ, какъ шведскому королю ни разу не представился случай для пользованія своимъ правомъ роспуска: въ послѣдній разъ оно было примѣнено въ 1887 году, по вопросу экономической политики. Нижняя палата приняла незначительнымъ большинствомъ законопроектъ, устанавливающій ввозныя пошлины на пищевые продукты; верхняя палата отвергла его, но еще болѣе слабымъ большинствомъ голосовъ. Общественное мнѣніе было настроено враждебно противъ этого законопроекта, поэтому король рѣшилъ обратиться за разрѣшеніемъ вопроса къ самой странѣ и распустилъ нижнюю палату. Результатъ оправдалъ его ожиданія и, несмотря на энергичную протекціонистскую кампанію, избиратели послали въ новую палату большинство, стоявшее за свободу торговли. Однако спустя нѣкоторое время страна измѣнила свое мнѣніе, протекціонисты получили большинство въ палатахъ и измѣнили таможенную систему [2]). Итакъ роспускъ 1887 года имѣлъ законную причину—желаніе опросить страну по вопросу первостепенной важности, относительно котораго палаты не могли придти къ соглашенію.

II.

Развитіе абсолютизма въ Даніи шло тѣмъ же путемъ, что и въ Швеціи; въ XVII вѣкѣ король еще избирался сеймомъ и правилъ съ помощью его и сената. Но господствующее мѣсто въ этихъ представительныхъ собраніяхъ заняло дворянство, и это привело къ паденію представительнаго режима. Въ борьбѣ съ дворянствомъ Фридрихъ III опирался на буржуазію и духовенство и благодаря

---

1) См. Sentupèry, L'Europe politique, стр. 1072 и слѣд.

2) Эти свѣдѣнія намъ были любезно доставлены г. Монтаномъ, стокгольмскимъ публицистомъ.

этой разъединенности сословій въ концѣ 1660 года коронѣ удалось стать наслѣдственной и актомъ 10 января 1661 года возстановить абсолютную власть [1]). Распущенный сеймъ былъ созванъ лишь черезъ два столѣтія.

Подъ вліяніемъ іюльской революціи 1830 года король Фридрихъ VI назначилъ комиссію для выработки конституціи; ордонансъ 1834 г. организовалъ четыре законодательныхъ собранія для всѣхъ провинцій королевства. Это былъ лишь зародышъ народнаго представительства, но все же идея парламентаризма пустила глубокіе корни и будила воспоминанія о старинѣ и традиціяхъ нѣкогда существовавшаго представительнаго режима, благодаря которому мы называемъ Данію страной классическаго парламентаризма. Революція 1848 г. и возстаніе герцогствъ заставили Данію перейти отъ абсолютной власти къ конституціонному режиму, основанному на всеобщемъ избирательномъ правѣ. 5 іюня 1849 г. была обнародована единая конституція для всей Даніи, но политическія событія помѣшали ей войти въ силу. Рескриптомъ 28 января 1852 г. былъ возвѣщенъ ея пересмотръ, и новая конституція появилась 2 октября 1855 года; но по требованію Пруссіи она была отмѣнена 6 ноября 1858 года. Наконецъ война 1864 г. между Пруссіей и Даніей закончилась отнятіемъ у послѣдней трехъ герцогствъ, и новая конституція, обнародованная 28 іюля 1866 г., ввела для остальной Даніи унитарный режимъ.

Эта конституція построена по образцу обычной парламентской монархіи [2]). Законодательная власть осуществляется коллективно королемъ и Риксдагомъ, раздѣленнымъ на двѣ палаты: Ландстингъ, верхнюю палату, состоящую изъ 12 членовъ, назначенныхъ королемъ, и 54, избранныхъ трехстепенными выборами на основѣ чрезвычайно сложной системы, въ которой активную роль играютъ только избиратели, пользующіеся имущественнымъ цензомъ; Фолькетингъ, нижнюю палату, избираемую непосредственно всеобщимъ голосованіемъ. Король управляетъ съ помощью Государственнаго Совѣта, составленнаго изъ 7 министровъ, которые имѣютъ право входа въ палаты и могутъ быть ихъ членами. «Онъ можетъ распустить весь Риксдагъ или только одну изъ двухъ палатъ; въ послѣднемъ случаѣ засѣданія другой пріостанавливаются до новаго открытія

---

[1]) Lavisse et Rambaud, Histoire générale, т. IV, стр. 65.

[2]) Demombynes, Les constitutions européennes, т. I, стр. 153 и слѣд.

Риксдага, который по праву долженъ собраться черезъ двухмѣсячный срокъ послѣ роспуска»[1]).

Конституція предусматриваетъ одинъ законный случай роспуска: если правительство желаетъ дать ходъ предложенію о пересмотрѣ конституціи, принятому обѣими палатами, Риксдагъ долженъ быть распущенъ и должны быть произведены новые выборы въ Фолькетингъ и Ландстингъ.

Это различіе происхожденія является источникомъ частыхъ конфликтовъ между палатами: правда, сама конституція предусматриваетъ извѣстный порядокъ для мирнаго разрѣшенія этихъ конфликтовъ: когда обѣ палаты не могутъ придти къ соглашенію, каждая изъ нихъ—по предложенію хотя бы только одной палаты—назначаетъ равное число членовъ, которые и составляютъ общую комиссію (Toellesudvolg). Эта комиссія вырабатываетъ новую редакцію законопроекта, по поводу которой каждая палата должна высказаться въ окончательной формѣ. Однако этотъ путь не можетъ помѣшать обостренію конфликтовъ, и правительство часто принуждено прибѣгать къ распущенію Риксдага, которое и играло въ парламентской исторіи Даніи извѣстную роль—особенно въ 1853 и 1881 годахъ.

Въ 1853 году возникъ серьезный конфликтъ между королемъ и совѣтомъ министровъ съ одной стороны и Фолькетингомъ съ другой[2]); причины этого конфликта были чрезвычайно сложны—здѣсь переплетались политическія, экономическія и соціальныя условія. Вторженіе пруссаковъ въ герцогства Шлезвигъ и Гольштинію вызвало «абсолютистскую» реакцію со стороны правительства, и конфликтъ, начавшійся по таможенному вопросу, вскорѣ превратился въ политическую борьбу за право народнаго представительства на пересмотръ конституціи и руководство дипломатическими отношеніями, касающимися герцогствъ. Король Фридрихъ III объявилъ Фолькетингъ распущеннымъ, и въ отвѣтъ на это избиратели послали то же самое большинство для того, чтобы подтвердить, что право пересмотра конституціи 1849 года принадлежитъ исключительно законодательному собранію. Это не помѣшало королю въ октябрѣ 1854 г. распустить эту палату во второй разъ; своими «открытыми письмами», адресованными къ палатамъ и избирателямъ, онъ лично вмѣшался въ избирательную кампанію, и результатомъ этихъ выборовъ было то, что новый Риксдагъ соглашался на ограниченіе своихъ полномочій; въ 1855 г.

---

[1]) Ст. 22 пересмотрѣнной конституціи.

[2]) Geffroy, loc. cit, и la Réaction absolutiste en Dannemark, Revue des Deux Mondes отъ 1 ноября 1854 г.

правительство обнародовало новую конституцію для всей Даніи, которой суждено было просуществовать всего 3 года [1]).

Второй конфликтъ возникъ между Фолькетингомъ съ одной стороны и Ландстингомъ и правительствомъ съ другой [2]). На этотъ разъ дѣло шло объ увеличеніи жалованія чиновникамъ, ассигнованіи денегъ на университетъ въ Копенгагенѣ, постройкѣ крупнаго броненосца. Фолькетингъ хотѣлъ сократить кредиты, которые требовало правительство, опирающееся на Ландстингъ. Въ апрѣлѣ 1881 г. министерство добилось перваго роспуска, но выборы дали то же самое большинство; несмотря на старанія общей комиссіи, бюджетъ не могъ быть вотированъ и пришлось ограничиться принятіемъ временныхъ кредитовъ. 6 іюля Фолькетингъ былъ распущенъ вновь; очевидно, парламентскіе принципы не вошли еще въ нравы датскаго правительства, такъ какъ, несмотря на ясно выразившееся въ прошлыхъ выборахъ мнѣніе народа, роспускъ означалъ требованіе, предъявленное къ избирателямъ высказаться о томъ, согласны ли они, чтобы финансовый законъ былъ окончательно похороненъ, благодаря упрямому сопротивленію Фолькетинга. Избиратели послали то же самое, но болѣе сильное большинство; тѣмъ не менѣе ни Ландстингъ, ни кабинетъ не сдались. Наконецъ, въ 1882 г. Ландстингъ долженъ былъ уступить представителямъ всеобщаго избирательнаго права и бюджетъ могъ быть вотированъ.

Изученіе этихъ двухъ конфликтовъ показываетъ, что до 1884 г. датское правительство еще не прониклось парламентской корректностью. Но надо сказать, что эти столкновенія короны съ парламентомъ не оттолкнули датчанъ отъ ихъ монарха. Съ тѣхъ поръ не было никакихъ важныхъ конфликтовъ и положеніе короны еще болѣе упрочилось въ этой странѣ.

Остается сказать лишь два слова объ Исландіи,—датской колоніи, пользующейся широкой автономіей и имѣющей свою мѣстную администрацію и законодательное собраніе, Альтингъ. Король можетъ распустить его, но подъ условіемъ созыва избирателей въ двухмѣсячный срокъ и открытія собранія въ томъ же году. Альтингъ долженъ быть распущенъ въ томъ случаѣ, если вотируетъ пересмотръ конституціи. Этотъ случай имѣлъ мѣсто въ 1885 г., но благодаря вмѣшательству короля роспуска не послѣдовало.

---

[1]) Geffroy, Lagitation allemande et le Danemark, Revue des Deux Mondes отъ 15 марта 1861 г.

[2]) Замѣтка M. Klubien, въ Annuaire de législation étrangère отъ 1882 и 1883 годовъ.

III.

«Во всей Европѣ нѣтъ конституціи болѣе древней, чѣмъ тысячелѣтняя конституція Венгріи» [1],—восклицаетъ съ гордостью одинъ венгерскій публицистъ. Почти въ одно и то же время, что и въ Англіи, а можетъ быть и раньше, въ мадьярскомъ королевствѣ зародились обычаи государственнаго и провинціальнаго представительствъ, превратившіеся въ традиціи и законы. Но если образованіе англійскихъ и венгерскихъ политическихъ учрежденій относится къ одному и тому же періоду, то ихъ развитіе, по крайней мѣрѣ вначалѣ, шло различнымъ путемъ. Въ Англіи политическій строй, въ противоположность административному, основанъ на системѣ централизаціи, которая воплощается въ Лондонскомъ парламентѣ; законодательныя собранія графствъ или не играютъ никакой роли или совсѣмъ не существуютъ. Совершенно другое мы наблюдаемъ въ Венгріи: краеугольнымъ камнемъ венгерскихъ учрежденій до 1848 года было провинціальное самоуправленіе, организація «комитатовъ» (т. е. кантоновъ, или административныхъ округовъ) [2]. Будапештскому сейму предшествовали лишь провинціальныя собранія.

Составъ такого провинціальнаго или «комитетскаго» собранія былъ чрезвычайно широкъ [3]: тутъ были всѣ дворяне данной провинціи, дворянскія вдовы или ихъ уполномоченные, депутаты отъ городовъ и монастырей, и honoratiores, огромная категорія привилегированныхъ лицъ: профессоровъ, врачей, адвокатовъ и т. д. Понятно, при подобномъ составѣ, большая часть котораго была пожизненна, это собраніе не могло быть распускаемо. Оно собиралось каждые три мѣсяца и отправляло разнообразныя функціи: назначало чиновниковъ и судей, вотировало бюджетъ, завѣдывало про-

---

1) Annuaire de Législation étrangère отъ 1886 г., замѣтка M. P. Dareste.

2) Происхожденіе этихъ „комитатовъ" чрезвычайно древнее; нѣкоторые венгерскіе историки ведутъ его отъ марокъ, основанныхъ Карломъ Великимъ; во всякомъ случаѣ извѣстно, что въ XIV вѣкѣ уже существовало въ королевствѣ это административное дѣленіе и отчасти эта организація.

3) V. Paul Matter, La Constitution hongroise; Schuler Libloy, Das hüngarische Staatsrecht, стр. 73.

винціальной администраціей и назначало депутатовъ въ Будапестскій сеймъ [1]).

До конца XVI в. сеймъ состоялъ только изъ дворянства и носилъ чисто военный характеръ. Около 1575 г. онъ разбился на двѣ палаты: палату магнатовъ и палату депутатовъ. Въ первомъ засѣдали высшія духовныя лица и государственные сановники, на ряду съ наслѣдственной свѣтской аристократіей страны; въ общей сложности они составляли семь или восемь сотъ членовъ, но изъ нихъ только человѣкъ 50 присутствовало на засѣданіяхъ. Члены другой палаты избирались на собраніяхъ городовъ и «комитатовъ» въ качествѣ ихъ уполномоченныхъ и напоминали собой современныхъ депутатовъ швейцарскихъ кантоновъ въ кантональномъ совѣтѣ; каждый депутатъ отъ провинціальнаго собранія былъ облеченъ императивнымъ мандатомъ, при чемъ голоса считались не по числу делегатовъ, а по количеству «комитатовъ».

Самая природа палаты магнатовъ, этой наслѣдственной палаты, исключала возможность ея распущенія. Что касается палаты депутатовъ, то юридически онъ могъ быть распущенъ, но на дѣлѣ примѣненіе права роспуска къ ней, какъ къ собранію уполномоченныхъ, было чрезвычайно трудно. Объ аппелляціи къ странѣ тогда не было рѣчи, могъ быть лишь опросъ провинціальныхъ собраній. Вотъ почему въ старой Венгріи право роспуска не было регламентировано ни закономъ, ни обычаемъ, и повидимому употреблялось сильными, властолюбивыми королями только какъ орудіе борьбы съ черезчуръ безпокойнымъ сеймомъ.

Медленно, но неуклонно власть переходила въ руки сейма. Законы 1848 г., установившіе нынѣ дѣйствующую венгерскую конституцію, окончательно закрѣпили этотъ процессъ. 14 марта сеймъ съ тѣмъ энтузіазмомъ, который въ важные историческіе моменты иногда охватываетъ политическія собранія, вотировалъ либеральную программу, кореннымъ образомъ измѣняющую жизнь страны и вносящ-

---

[1]) Это собраніе было дополнено двумя, имъ самимъ выбранными комиссіями, изъ которыхъ одна получала всѣ жалобы противъ злоупотребленій исполнительной власти и составляла соотвѣтственный протоколъ, который отсылался въ сеймъ; въ другую поступали на разсмотрѣніе всѣ предложенія реформъ въ области администраціи, суда общественныхъ работъ и торговли. Затѣмъ собраніе комитета обсуждало эти проекты реформъ и передало ихъ въ аналогичныя собранія другихъ комитетовъ.

щую въ старый политическій строй новыя идеи [1]). Отнынѣ парламентскій строй Венгріи былъ окончательно организованъ. Согласно новой конституціи, палата магнатовъ была оставлена безъ измѣненій, зато палата депутатовъ превратилась въ національное собраніе, избираемое непосредственно самими избирателями; каждый депутатъ пользуется однимъ голосомъ; императивный мандатъ замѣненъ непосредственнымъ представительствомъ избирателей.

Король имѣетъ право роспуска низшей палаты, но въ такомъ случаѣ онъ долженъ немедленно назначить новые выборы съ такимъ разсчетомъ, чтобы новый сеймъ могъ собраться не позже, чѣмъ черезъ три мѣсяца послѣ роспуска предыдущаго [2]).

Согласно этой конституціи, провинціальное собраніе (собраніе комитата) утратило большую часть своихъ полномочій, за исключеніемъ второстепенныхъ (вродѣ организаціи медицинской помощи) и перестало быть парламентскимъ собраніемъ. Король можетъ распустить его, подъ условіемъ скораго назначенія выборовъ

Этому новому режиму суждено было войти въ силу только 18 лѣтъ спустя, послѣ того какъ Венгрія пережила цѣлый рядъ бурныхъ событій: роспускъ сейма, революціи и вторженіе русской и австрійской арміи; упраздненіе конституціи и замѣну ея режимомъ насилія, превращеніе мадьярскаго королевства въ простую провинцію, попытки соглашенія Голуховскаго; новыя жестокости Шмерлинга; роспускъ провинціальнаго собранія въ Будапештѣ въ 1861 г. [3]). Но венгерцы оказывали упорное сопротивленіе и кризисъ разрѣшился только благодаря мудрости императора Франца-Іосифа и ми-

---

1) Современный строй Венгріи датируетъ съ 1848 г.; въ мартѣ этого года образовалось первое министерство подъ предсѣдательствомъ князя Баттинаи (Batthyanyi), въ составъ котораго входили лучшіе умы Венгріи—Деакъ, Поль Эстергази, Кошутъ и др. Оно выработало и представило на обсужденіе сейма цѣлый рядъ законопроектовъ, охватывающихъ почти всю соціальную жизнь: конституціонную, административную, экономическую, судебную и финансовую организацію страны.

2) Ст. 5, закона IV, 1848 года, измѣненная I закономъ 1886 года. Обѣ палаты должны быть собраны въ одно и то же время, при чемъ роспускъ одной влечетъ за собой пріостановку засѣданій другой.

3) Это сопротивленіе приняло чрезвычайно интересную юридическую форму. Въ договорѣ, заключенномъ между Австрійскимъ и Венгерскимъ домами, было оговорено, что ничто не можетъ быть рѣшено безъ одобренія сейма, что Венгрія всегда будетъ управляться венгерскимъ министерствомъ, согласно законамъ, вотированнымъ сеймомъ. Такимъ образомъ все, что сдѣлала корона съ 1848 года, юридически не имѣетъ никакой силы.

нистра графа Бейста. Въ концѣ 1865 г. Будапештскій сеймъ былъ возстановленъ; а послѣ событій 1866 г. конституціонные законы 1848 г. снова вошли въ силу.

Въ теченіе послѣднихъ тридцати лѣтъ венгерскій король дважды пользовался своей прерогативой распуска палаты депутатовъ. Первый роспускъ имѣлъ лишь чисто партійное значеніе. Онъ вызванъ былъ не какимъ-нибудь крупнымъ политическимъ вопросомъ, а раздробленностью партій внутри самой нижней палаты. Графу Шапари, главѣ кабинета, не удалось добиться отъ нея вотированія законопроекта объ организаціи «комитатовъ». Эта неудача и побудила его 4 января 1892 г. распустить низшую палату; новые выборы, назначенные на 28 января [1]), дали кабинету Шапари очень слабое большинство, и онъ долженъ былъ удалиться еще въ теченіе того же 1892 г.

Второе примѣненіе королевской прерогативы было сдѣлано 3 октября 1896 г. при особенно интересныхъ условіяхъ. Срокъ договора 1867 г. между Венгріей и Австріей подходилъ къ концу и необходимо было возобновить его вновь. Венгрія хотѣла возобновить его безъ всякихъ перемѣнъ; Австрія, наоборотъ, требовала отъ Венгріи увеличенія ея доли въ общихъ расходахъ, и дѣйствительно финансовый и торговый расцвѣтъ мадьярскаго королевства оправдывалъ это притязаніе Австріи; но Будапештскій парламентъ формально воспротивился этому. Баронъ Банфи, глава венгерскаго кабинета, оказался на высотѣ призванія, онъ понялъ, что необходимо обратиться къ странѣ, и испросилъ у императора Франца-Іосифа указъ о роспускѣ; выборы, имѣвшіе мѣсто въ ноябрѣ, доказали, что онъ поступилъ вполнѣ правильно.

Кроатскій сеймъ получилъ самостоятельную жизнь въ 1870 г. [2]). Король имѣетъ право отсрочить или распустить его еще ранѣе истеченія законодательнаго періода; но въ такомъ случаѣ немедленно должны быть произведены новые выборы, и новый сеймъ

---

[1]) Annuaire de législation étrangère, 1892 г., стр. 408.

[2]) Венгрія и Кроація имѣютъ нѣкоторыя общія функціи, которыя отправляются Будапештской законодательной и исполнительной властью; Аграмскій сеймъ посылаетъ 29 депутатовъ въ „Столъ депутатовъ" и 2 депутата въ „Столъ магнатовъ"; въ венгерскомъ кабинетѣ имѣется спеціальный министръ для Кроаціи. Другія дѣла принадлежатъ исключительной компетенціи Кроаціи; таковы: внутреннее управленіе, церковь, народное образованіе, судъ, — всѣ относящіеся сюда акты обсуждаются исключительно кроатскимъ сеймомъ и приводятся въ исполненіе губернаторомъ (баномъ), назначеннымъ короной.

долженъ собраться не позже, чѣмъ черезъ три мѣсяца послѣ роспуска предыдущаго [1]).

ГЛАВА XI.

Новыя парламентскія монархіи.

I. Бельгія.—II. Голландія.—III. Италія.—IV. Испанія и Португалія.—V. Мелкія монархія Балканскаго полуострова.

Англійская конституція имѣла особенную судьбу: принятая французскимъ правительствомъ въ 1814 г., она стала образцомъ либеральнаго режима, — требованіемъ всѣхъ угнетенныхъ народовъ,— лозунгомъ каждой европейской революціи. Каждое изъ новыхъ государствъ, образовавшихся въ теченіе XIX столѣтія, въ большей или меньшей степени копировали его, и революціи 1830 и 1848 гг. заставили многія правительства ввести его, тамъ, гдѣ раньше господствовалъ абсолютизмъ. Еще и въ настоящій моментъ въ представительныхъ государствахъ, гдѣ не существуетъ министерской отвѣтственности передъ палатами, либеральныя партія ведутъ борьбу за завоеваніе англійскаго режима, но всѣ ихъ усилія разбиваются объ упорное сопротивленіе королевской власти.

Вслѣдствіе того, что многія парламентскія монархіи построены по образцу англійской конституціи, ихъ изученіе не представляетъ большого интереса. Онѣ похожи на тотъ типъ, съ котораго списаны, и такимъ образомъ уже сдѣланная нами характеристика англійскаго парламентскаго правленія освобождаетъ насъ отъ дальнѣйшихъ повтореній. Наша задача сводится лишь къ тому, чтобы разсмотрѣть, при какихъ условіяхъ право роспуска было предоставлено монарху въ каждомъ изъ этихъ государствъ и какую роль играло тамъ его примѣненіе.

I.

На другой день послѣ революціи, которая превратила Бельгію въ независимое государство, національный конгрессъ, засѣдавшій въ Брюсселѣ, огромнымъ большинствомъ голосовъ утвердилъ парламентскую монархію, какъ форму правленія. Конституція подверглась продолжительному и добросовѣстному обсужденію; эти подгото-

---

1) Ст. 3, II Кроатскаго закона 1870 г.

вительныя работы по выработкѣ конституціи, гдѣ было разсмотрѣно каждое осложненіе, заслуживаютъ еще и въ настоящее время нашего вниманія [1]).

«Законодательная власть осуществляется коллективно королемъ, палатой представителей и сенатомъ; право иниціативы принадлежитъ каждому изъ трехъ органовъ законодательной власти; король санкціонируетъ и обнародываетъ законы» [2]). Это принципы англійскаго парламентскаго правленія. Докладчикъ главной комиссіи говорилъ въ засѣданіи 23 декабря 1830 г.: «Законодательная власть не сосредоточивается только въ палатахъ; полномочія главы государства не ограничиваются однимъ осуществленіемъ исполнительной власти—онъ принимаетъ участіе и въ законодательствѣ» [3]).

Обѣ палаты—выборныя. Сенаторы избираются на 8 лѣтъ; причемъ составъ сената возобновляется частично каждые 4 года; представители избираются на 4 года, и составъ палаты депутатовъ возобновляется частично каждые два года.

Въ этой организаціи право роспуска нашло себѣ естественное мѣсто; оно было принято безъ всякихъ замѣшательствъ. Проектъ комиссіи предоставлялъ его лишь по отношенію къ палатѣ представителей, потому что члены сената назначались королемъ; но такъ какъ въ теченіе дебатовъ сенатъ былъ превращенъ въ такое же выборное учрежденіе, какъ и другая палата, то право роспуска было распространено одинаково на оба собранія [4]).

---

1) Huytens, Discussion du Congrès national, 4 тома.—Exposé des motifs de la Constitution belge par un Docteur en droit, Bruxelles, 1864 г.

2) Ст. 26, 27 и 69 Конституціи.

3) Объяснительная записка, loc. cit., стр. 285.

4) Вопросъ о распускѣ сената былъ предметомъ страстныхъ преній, и былъ рѣшенъ въ утвердительномъ смыслѣ только послѣ рѣчи Нотомба, изъ которой мы приводимъ слѣдующее наиболѣе характерное мѣсто: „Сенатъ, который не рисковалъ бы подвергнуться роспуску и назначенію новыхъ членовъ, былъ бы всемогущей властью, хозяиномъ королевства и нижней палаты. При наличности сената возможны только двѣ системы: либо члены сената должны назначаться главою государства въ неограниченномъ количествѣ, либо они избираются народомъ и въ такомъ случаѣ сенатъ подлежитъ роспуску. Основная идея, изъ которой надо исходить, такова: во всемъ государствѣ есть только одна постоянная политическая власть — это наслѣдственный и неприкосновенный монархъ. Въ интересахъ націи, чтобы другія власти всегда могли измѣняться и никогда бы не превращались въ постоянныя учрежденія.

„Если бы позволить сенату существовать въ теченіе 6 лѣтъ безъ

Далѣе возникъ вопросъ о томъ, можетъ ли король распускать обѣ палаты одновременно, разъ онъ имѣетъ право распускать ихъ порознь: «Такъ какъ обѣ палаты избираются одними и тѣми избирателями—говорилъ докладчикъ, то очевидно, что самымъ частымъ поводомъ къ роспуску будетъ тотъ случай, когда обѣ палаты перестанутъ отражать мнѣніе страны. Однако можетъ случиться, что одна изъ двухъ палатъ останется вѣрнымъ представителемъ общественнаго мнѣнія, въ то время какъ другая перестанетъ отражать [1]) его».

Нѣкоторые депутаты пытались ограничить пользованіе правомъ роспуска въ рукахъ монарха для того, чтобы избѣжать возможныхъ злоупотребленій. Дефацъ предлагалъ въ особенности запретить монарху распускать въ теченіе первой сессіи палату, выбранную послѣ роспуска предыдущей «для того, чтобы помѣшать главѣ государства парализовать дѣятельность народныхъ представителей, распуская палаты по мѣрѣ того, какъ онѣ создаются новыми выборами». Но это ограниченіе было отвергнуто «во имя самой политической свободы—ибо роспускъ примѣняется не только въ интересахъ исполнительной власти, часто онъ вызывается интересами

всякихъ измѣненій, это учрежденіе станетъ властелиномъ въ королевствѣ и низшей палаты. Вотъ примѣръ, который пояснитъ мою мысль: нижняя палата высказывается противъ верхней и противъ министерства. Король распускаетъ ее, но новая палата также высказывается противъ кабинета: ея воля должна быть верховной, но она не будетъ таковой, такъ какъ министерство все же можетъ оставаться у власти, наперекоръ странѣ, опираясь на верхнюю палату, которая солидарна съ нимъ и не можетъ быть распущена. Итакъ, все, что можно сказать въ пользу необходимости распущенія нижней палаты, приложимо и ко второй палатѣ. Я не думаю, что эта мѣра должна быть во всѣхъ случаяхъ примѣнена къ обѣимъ палатамъ — это уже дѣло монарха рѣшить, требуютъ ли данныя обстоятельства одновременнаго роспуска обѣихъ палатъ или роспуска одной и сохраненія другой. Если бы двойной роспускъ былъ бы всегда необходимъ, эта мѣра могла бы представить большія неудобства, вызвать черезчуръ сильное потрясеніе и вовлечь палаты въ агитацію, съ которой трудно было бы совладать.

„Система королевскихъ назначеній отвергнута, и поэтому я предлагаю единственное средство, которое у насъ остается для того, чтобы смѣстить большинство—роспускъ". Бельгійскій конгрессъ, засѣданіе 17 декабря 1830 г., Huytens, loc. cit., т. III, стр. 533. Huytens, loc. cit., т. IV, стр. 285.

[1]) Huytens, loc. cit., т. IV, стр. 285.

народа... Если между палатами нѣтъ равновѣсія, роспускъ долженъ примѣняться до тѣхъ поръ, пока оно не будетъ возстановлено» [1]).

Результатомъ этихъ дебатовъ было принятіе ст. 71 конституціи, которая гласитъ: «Король имѣетъ право распустить палаты, какъ одновременно, такъ и порознь. Указъ о роспускѣ долженъ содержать въ себѣ созывъ избирателей въ сорокадневный и палатъ—въ двухмѣсячный срокъ». Это точное указаніе времени выборовъ и срока созыва палатъ весьма характерно: бельгійская конституція была вотирована вскорѣ послѣ знаменитыхъ «ордонансовъ» Карла X-го, и воспоминаніе объ нихъ было еще свѣжо у составителей конституціи.

Роспускъ одной палаты влечетъ за собой по закону пріостановку засѣданій другой; такъ какъ, согласно конституціи, ни одна палата не можетъ засѣдать внѣ сессіи другой (Ст. 59).

Такъ какъ палаты подлежатъ частичному обновленію, то роспускъ ихъ влечетъ за собой спеціальныя послѣдствія для каждой изъ нихъ. Ст. 222 избирательнаго закона отъ 17 мая 1878 года устанавливаетъ слѣдующій порядокъ переизбранія: въ первую очередь идутъ провинціи Анверъ, Брабантъ, Западная Фландрія, Люксембургъ и Намуръ, во вторую—Восточная Фландрія, Льежъ, Лимбургъ; при чемъ законъ оговариваетъ, что этотъ порядокъ сохраняетъ свою силу и въ случаѣ роспуска [2]).

Конституція предусматриваетъ два законныхъ случая роспуска; въ случаѣ освобожденія трона, палаты временно избираютъ регента, затѣмъ обновляются въ полномъ составѣ, и новый парламентъ долженъ собраться не позже, чѣмъ черезъ два мѣсяца. Во-вторыхъ, если законодательная власть признаетъ необходимость пересмотра конституціонныхъ законовъ, обѣ палаты должны быть распущены и въ установленный обычаемъ срокъ должны быть созваны новыя палаты, которыя и вотируютъ пересмотръ конституціи большинствомъ двухъ третей голосовъ.

Послѣ смерти короля, палаты собираются черезъ десять дней. Если же онѣ окажутся въ этотъ моментъ распущенными, а новыя палаты должны собраться черезъ промежутокъ времени, превышающій 10 дней, то старыя палаты возобновляютъ свои засѣданія и функціонируютъ впредь до того момента, пока не будутъ замѣщены другими.

Затѣмъ долгія пренія вызвалъ вопросъ о судьбѣ тѣхъ законо-

---

[1]) Объяснительная записка Van-Sniek'a и Lebeau для національнаго конгресса, стр. 571 и слѣд.

[2]) Thonissen, La Constitution belge, N° 324.

проектовъ, которые были приняты передъ роспускомъ одной или другой палаты. Вслѣдствіе роспуска палаты въ 1892 г. парламентъ рѣшилъ выяснить этотъ вопросъ [1]) и вотировалъ законъ 1 іюля 1893 г., смыслъ котораго мы уже изложили въ III главѣ [2]).

Въ общемъ, съ 1830 г. парламентское правленіе осуществлялось въ Бельгіи съ рѣдкой корректностью. Въ частности, примѣненіе права роспуска было всегда проникнуто политической мудростью, и немногіе роспуски, практиковавшіеся въ Бельгіи, всегда имѣли законныя основанія; обоихъ Леопольдовъ нельзя упрекнуть въ легкомысленномъ пользованіи этой отраслью своей прерогативы. Они не колеблясь отказывали министерству въ своемъ согласіи на роспускъ, если считали его мало обоснованнымъ.

Въ 1841 г. кабинетъ Лебо-Рожье, опиравшійся въ палатѣ лишь на весьма незначительное большинство, при вотированіи адреса, потерпѣлъ пораженіе въ сенатѣ; тогда онъ обратился къ королю съ предложеніемъ распустить обѣ палаты; Леопольдъ I отказалъ на томъ основаніи, что простое оставленіе кабинета въ меньшинствѣ еще не должно влечь за собой роспускъ палатъ, или хотя бы одной изъ нихъ; министры тотчасъ же подали въ отставку, и послѣдовавшія затѣмъ событія вполнѣ оправдали дѣйствіе монарха: новое министерство нашло въ палатахъ сплоченное и устойчивое большинство, на которое оно и опиралось въ теченіе четырехъ лѣтъ. Въ 1846 г. министерство Ванъ-де-Вейера, составленное изъ католиковъ и либераловъ, вышло въ отставку. Составить новый либеральный кабинетъ было поручено Рожье, который соглашался на это только подъ тѣмъ условіемъ, что онъ распуститъ палаты, если онѣ не примутъ основное положеніе его программы; но король отказался дать такую гарантію, вслѣдствіе чего кабинетъ Рожье и не могъ составиться. Въ 1864 г. Дешанъ обусловилъ образованіе но-

---

1) Именно секретарь бельгійской палаты депутатовъ обратился къ г-ну Пьеру, секретарю французской палаты депутатовъ, который ему отвѣтилъ письмомъ, напечатаннымъ въ его Traité de droit polit. et parlem., стр. 728.

2) Недавно Бернеръ предложилъ ввести законодательный референдумъ; когда же ему возразили на это, что наличность права роспуска дѣлаетъ его излишнимъ, то онъ совершенно правильно показалъ, что оба эти учрежденія различны, какъ по своей цѣли, такъ и по своему осуществленію. (Le Courier national отъ 24 ноября 1897 г). Тѣмъ не менѣе мы убѣждены, что при существованіи права референдума примѣненіе права роспуска имѣло бы мѣсто гораздо рѣже.

ваго кабинета тѣми же требованіями; король снова отказался, и министерство не образовалось [1]).

Наоборотъ, въ 1833 г. Леопольдъ I объявилъ распущенной палату представителей, которая оставила кабинетъ Гобле-Лебо-Рожье въ меньшинствѣ, такъ какъ невозможно было составить такую министерскую комбинацію, которая обезпечивала бы устойчивость его. И послѣ безплодныхъ усилій въ поискахъ за министерствомъ, монархъ рѣшился аппеллировать къ странѣ; выборы дали уволенному министерству слабое большинство, которое позволило ему оставаться у власти еще въ теченіе года [2]).

Въ 1857 г. причиной роспуска было уваженіе къ общественному мнѣнію, проявившемуся въ коммунальныхъ выборахъ. Католическая партія, стоявшая у власти, потерпѣла пораженіе въ большинствѣ муниципальныхъ совѣтовъ; министерство вышло въ отставку, король распустилъ палату, и избиратели дѣйствительно послали либеральное большинство. Это—примѣръ чрезвычайно мудраго примѣненія права роспуска, или какъ его называютъ въ Бельгіи—«орудіе пытки всеобщаго избирательнаго права».

Въ 1864 г. смерть одного либеральнаго депутата уравняла обѣ враждебныя партіи въ палатѣ представителей, и отнынѣ ни одинъ вотумъ не могъ пройти черезъ нее; оппозиція отказалась посѣщать засѣданія, и правительство вполнѣ основательно прибѣгло къ роспуску.

Самое цѣлесообразное примѣненіе роспускъ получилъ во время конфликта между обѣими палатами въ 1851 г., когда Леопольдъ распустилъ сенатъ, послѣ того какъ послѣдній отвергъ законопроектъ о налогахъ на наслѣдства по прямой линіи, вотированный палатой. Въ 1870 г. были распущены обѣ палаты послѣ того, какъ частичные выборы (половины депутатовъ) измѣнили большинство палаты представителей во враждебномъ для сената направленіи; въ 1884 г., на томъ же самомъ основаніи, клерикальное министерство Малона добилось роспуска сената, бывшаго тогда либеральнымъ, и въ результатѣ избиратели послали въ сенатъ клерикальное большинство, и между обѣими палатами установилась полная гармонія. Эти примѣры показываютъ, до какой степени право роспуска необходимо въ такой странѣ, гдѣ обѣ палаты—

---

1) Voïnesco, De la Dissolution des assemblées législatives en France, en Angleterre et en Belgique (thèse de doctorat), стр. 152.

2) E. Discailles, Charlès Rogier, т. II, стр. 255 и слѣд.

равныя по своему происхожденію и по своимъ правамъ—обновляются въ разное время.

Что касается двухъ предусмотрѣнныхъ конституціей законныхъ случаевъ роспуска, то изъ нихъ имѣлъ мѣсто лишь одинъ роспускъ, вызванный пересмотромъ конституціи. Въ палаты поступилъ цѣлый рядъ предложеній о пересмотрѣ конституціи и, въ согласіи съ правительствомъ, они приняли 23 мая 1892 года постановленіе о необходимости пересмотра основныхъ законовъ. Вслѣдъ за этимъ постановленіемъ парламента тотчасъ же появился королевскій указъ, констатирующій распущеніе палатъ и созывающій избирательныя коллегіи для полнаго переизбранія обѣихъ палатъ на 14 іюня 1892 года [1]).

Итакъ, мы видимъ, что въ Бельгіи, въ этомъ строго-парламентскомъ государствѣ, право роспуска получило самое цѣлесообразное и корректное примѣненіе.

II.

Какъ мы уже говорили, современная голландская конституція не находится въ прямой исторической связи со старой организаціей соединенныхъ—Нидерландъ, построенной по совершенно другому принципу. Она ведетъ свое начало отъ «основного» закона 1814 г., измѣненнаго въ 1840, 1848, 1884 и 1887 годахъ, и въ общемъ и цѣломъ представляетъ собой аналогію бельгійской конституціи, хотя и не проникнута такимъ демократическимъ духомъ какъ послѣдняя [2]).

Согласно голландской конституціи, законодательная власть осуществляется коллективно королемъ и двумя палатами генеральныхъ штатовъ. Верхняя палата состоитъ изъ членовъ, избираемыхъ черезъ посредство «провинціальныхъ штатовъ» на 9 лѣтъ, и обновляется по третямъ каждые три года. Нижняя палата состоитъ изъ членовъ, выбираемыхъ непосредственно самими избирателями на 4 года, и обновляется по половинамъ каждые два года.

Король имѣетъ право распустить палаты какъ одновременно, такъ и порознь. Указъ о роспускѣ долженъ заключать въ себѣ точное указаніе времени выборовъ въ новыя палаты или палату—не позже чѣмъ черезъ сорокъ дней и срокъ ихъ созыва, не позже чѣмъ черезъ два мѣсяца послѣ роспуска. Государственный совѣтъ,

---

[1]) Annuaire de Législation étrangère, 1893 г., стр. 472.

[2]) Demombynes, Constitutions européennes, т. II, стр. 231 и слѣд. C. Tripels, Code politique des Pays. Bas, Malstricht, 1888.

когда онъ временно облекается королевской властью, напримѣръ въ случаѣ освобожденія трона, не имѣетъ права роспуска.

Когда палаты въ согласіи съ правительствомъ рѣшаютъ о необходимости пересмотра конституціи,—онѣ распускаются по праву, а вновь избранные для этой цѣли снова обсуждаютъ проектъ пересмотра, который считается принятымъ, если за него выскажется большинство двухъ третей. Этотъ роспускъ «по праву» практиковался во многихъ случаяхъ частичнаго пересмотра конституціи. Въ 1884 г. дѣло шло объ измѣненіи законовъ, касающихся регентства, въ виду того, что король былъ уже старъ, наслѣдникъ умеръ, а его сестра Вильгельмина была еще очень молода. Правительство внесло проектъ пересмотра, и какъ только палаты рѣшили принять этотъ проектъ въ «соображеніе» (5 октября 1884 г.), въ тотъ же самый день королевскій указъ констатировалъ распущеніе парламента. Собранныя въ концѣ ноября палаты 5 декабря вотировали измѣненіе конституціонныхъ законовъ [1]).

Въ теченіе послѣдняго десятилѣтія право роспуска играло довольно замѣтную роль въ парламентской жизни Голландія.—Дробность и неустойчивость политическихъ партій, благодаря которой либералы и консерваторы, католики и протестанты, нерѣдко располагаютъ одинаковымъ количествомъ голосовъ, и невозможность составить правительственное большинство—часто заставляли голландское правительство ускорять приближеніе выборовъ, но далеко не всегда получалось удовлетворительное разрѣшеніе вопроса [2]).

Отмѣтимъ, наконецъ, роспускъ 1894 г., который явился дѣйствительнымъ опросомъ избирателей. При пересмотрѣ конституціи въ 1887 г. избирательное право было нѣсколько расширено, но всѣ сознавали, что это была лишь переходная мѣра, и что слѣдуетъ пойти дальше. И министръ внутреннихъ дѣлъ, Такъ, внесъ отъ имени правительства весьма либеральный законопроектъ, но нижняя палата подвергла его глубокому измѣненію. Тогда кабинетъ, 20 марта 1894 г., распустилъ ее; избиратели оказались на ея сторонѣ, и онъ немедленно же подалъ въ отставку. Этотъ роспускъ получилъ всеобщее одобреніе, какъ актъ, произведенный въ интересахъ страны и самой короны. «Аппеллируя къ народу, королева не отказалась отъ того либерализма, который она проявила, давъ свою санкцію на введеніе демократической реформы избирательнаго

[1]) Annuaire de legislation étrangère, 1885 стр. 382.

[2]) О роспускѣ 1886 г. см. хронику г. Mazad'а въ „Revue des Deux Mondes“ отъ 1-го іюня 1886 г.

права, и предоставила въ то же время на отвѣтственность самихъ избирателей судьбу этой реформы, если выборы пошлютъ къ власти министерство, которое не будетъ расположено защищать демократизацію избирательнаго права [1]).

III.

При изученіи государственнаго права Италіи, мы наталкиваемся на одно противорѣчіе. Итальянская наука государственнаго права достигла такой высоты, какъ ни въ какой другой странѣ Европы; работы г.г. Casanova, Palma, Pierantoni и Brusa могутъ равняться съ французскими и германскими изслѣдованіями и стоятъ несравненно выше англійскихъ, бельгійскихъ и швейцарскихъ. Однако на практикѣ парламентаризмъ находится въ полномъ пренебреженіи: депутаты и сенаторы, повидимому, не имѣютъ о немъ даже самаго элементарнаго представленія. Вотъ почему право роспуска, столь блестяще разработанное итальянскими писателями, многократно примѣнялось съ цѣлью провести этотъ парламентаризмъ въ жизнь.

Король, говорятъ всѣ итальянскіе писатели, лично участвуетъ во всѣхъ органахъ государственной власти, но осуществляетъ ее не одинъ: «Ибо въ Италіи нѣтъ раздѣленія властей, есть ихъ координація; король стоитъ во главѣ ихъ, но каждая власть ограничена въ своихъ полномочіяхъ и осуществляется не только имъ однимъ [2]).

---

1) Замѣтка Macalesler Loup въ Revue Politique et parlemensaire, т. I, стр. 469 и слѣд.

2) Palma, Corso de Diretto Costituzionale, т. I, стр. 350. «Король, говорилъ онъ, облеченъ спеціальной властью: онъ можетъ умѣрять большинство, сдерживать каждую изъ властей въ отведенныхъ ей рамкахъ. Въ каждой изъ государственныхъ властей участвуетъ его воля, но она осуществляется не имъ однимъ... Палата депутатовъ не можетъ издавать законовъ безъ согласія сената и одобренія короля: она контролируетъ дѣйствія исполнительной власти, но не можетъ ни управлять, ни назначать чиновниковъ; она возбуждаетъ противъ министровъ преслѣдованія, но не можетъ судить ихъ. Сенатъ принимаетъ участіе въ парламентѣ, но онъ не управляетъ государствомъ. Судьи наблюдаютъ надъ исполненіемъ законовъ, но не создаютъ ихъ. Министры имѣютъ широкое поле дѣйствій, но они зависятъ отъ довѣрія палаты, сената, короны. Палата подчинена королю, благодаря роспуску, избиратели—переизбранію... Въ случаѣ конфликта между этими различными органами власти, Палатѣ депутатовъ должно принадлежать послѣднее слово. Точно также и въ Англіи, палата общинъ—есть сила, толкающая впередъ, пэры и корона—сила сдерживающая».

Цѣль королевской власти—пользуясь своимъ нейтральнымъ авторитетомъ возстановлять гармонію между всѣми остальными государственными властями. Будутъ ли дѣйствія исполнительной власти, иначе говоря, министерства, незакономѣрны? Король уволитъ его. Станетъ ли законодательная власть опасной?—Король противопоставитъ ей свое veto и, если этого будетъ недостаточно, распуститъ выборную палату или назначитъ новыхъ сенаторовъ для того, чтобы измѣнить большинство сената. Наконецъ, станетъ ли судебная власть противной правосудію или гуманности—король воспользуется своимъ правомъ помилованія» [1]).

Это возрожденіе старой англійской теоріи королевской прерогативы, согласно которой корона вмѣшивается въ законодательную власть путемъ права иниціативы, санкціи и публикованія законовъ, созыва, отсрочки, закрытія сессіи, назначенія новыхъ сенаторовъ и роспуска палаты депутатовъ. Королевская власть—наслѣдственная и постоянная,—сенатъ, состоящій изъ пожизненныхъ членовъ,—палата депутатовъ, избираемая на 5 лѣтъ;—таковы три отрасли законодательной власти.

Эти начала были возвѣщены актомъ 4 марта 1848 г., установленнымъ для Пьемонтскаго королевства, впослѣдствіи распространеннымъ на всю Италію. Согласно ст. 9 королю предоставлялось право роспуска палаты депутатовъ, но подъ условіемъ созыва новой въ четырехмѣсячный срокъ.

Надо замѣтить, что итальянскіе писатели избѣгаютъ англійской практики въ классификаціи различныхъ случаевъ роспуска; менѣе строгіе—они признаютъ за королемъ право роспуска въ случаѣ разногласія между депутатами и министерствомъ [2]). Мы видѣли, что въ Англіи роспускъ примѣняется въ этомъ случаѣ только тогда, если кабинетъ имѣетъ серьезныя основанія думать, что въ общественномъ мнѣніи страны произошла перемѣна,—основанія, построенныя на фактахъ, а не на однѣхъ надеждахъ. Съ другой

---

1) Casanova, Del Diritto Costituzionale, т. II, 3-е издан., стр. 37. «Король—продолжаетъ Казанова—находится посреди этихъ властей, какъ нейтральный авторитетъ, какъ посредникъ, не имѣющій ни малѣйшаго интереса нарушать ихъ равновѣсіе, и наоборотъ заинтересованный въ томъ, чтобы его сохранить; такова огромная разница между абсолютной и конституціонной монархіей.

Мы уже изучили итальянскую теорію «нейтральной власти короля» и тѣ выводы, которыя изъ нея дѣлаются относительно отвѣтственности за произведенные роспуски. См. главу III.

2) Casanova, loc. cit., стр. 105.

стороны итальянскіе авторы выдвигаютъ одинъ случай роспуска, не предусмотрѣнный юристами другихъ странъ—уваженіе къ правамъ меньшинства, которое является постоянной заботой итальянскихъ парламентскихъ дѣятелей и которое отразилось и на избирательномъ законѣ 1882 года.

Право роспуска играло весьма крупную роль въ теченіе послѣднихъ 27 лѣтъ, когда палаты стали засѣдать въ Monte Citorio. Ни въ одной изъ другихъ странъ оно не практиковалось быть можетъ столь часто, но за исключеніемъ, быть можетъ, одного случая, его роль была одна и та же: оно было средствомъ противъ раздробленія парламентскихъ партій. Послѣднее представляетъ собою огромное зло, отъ котораго глубоко страдаетъ итальянская палата депутатовъ: вмѣсто двухъ или трехъ большихъ партій, спаенныхъ общей идеей и общей программой, мы встрѣчаемъ тамъ десятки мелкихъ группъ, составленныхъ изъ 30-ти, 40, или 50 депутатовъ, соединившихся вокругъ какого-либо вождя, которому министерство должно давать подачки или даже портфель, если оно хочетъ получить тѣ голоса, какими тотъ располагаетъ. Перелистывая «ежегодники законодательства и исторіи» приходится констатировать, что за четверть столѣтія ничто не измѣнилось и что знаменитая рѣчь, произнесенная Мингетти въ 1874 году, не утратила своего историческаго значенія и въ настоящее время. Въ распущенной палатѣ, говоритъ одинъ писатель, большинство было лѣниво, придирчиво, склонно къ раздѣленію, либо по финансовому вопросу, либо по вопросу о мѣрахъ общественной безопасности, необходимыхъ для Сициліи и Неаполя, либо изъ-за интересовъ провинцій; оно погрязло въ личныхъ ссорахъ и антипатіяхъ, и Мингетти обратился къ странѣ съ просьбой послать депутатовъ, проникнутыхъ духомъ дисциплины и твердо рѣшившихся поддерживать его политику» [1]).

---

1) De Mazade, chronique de la Revue des Deux Mondes, отъ 15 октября и 1 декабря 1874 г. Въ одной изъ хроникъ 15 октября 1876 г., говоря о новомъ роспускѣ, Mazade выразился такъ: «Министерство (Депретиса) не располагало достаточнымъ большинствомъ, чтобы надѣяться на легкое существованіе. Передъ нимъ стояла альтернатива—умереть такой же случайной смертью, какъ оно родилось, вслѣдствіе какой-нибудь коалиціи, подъ вліяніемъ какой-нибудь неожиданности парламентскаго голосованія, или добиться путемъ новыхъ выборовъ болѣе опредѣленнаго большинства... Борьба происходитъ между различными либеральными фракціями, которыя были, или теперь находятся у власти, но между ними различіе только въ оттѣнкахъ, ибо всѣ они поддерживаютъ конституціонную монархію».

Чтобы избавиться отъ этого хроническаго зла, всѣ кабинеты пытались аппеллировать къ странѣ путемъ роспуска палатъ; въ 1874, въ 1876, въ 1860, въ 1886, въ 1890, 1892, 1895, 1897 годахъ первымъ министрамъ приходилось повторять безъ всякаго измѣненія рѣчь Мингетти; но за исключеніемъ 1876 г. они никогда не достигали полнаго успѣха. Въ 1895 году большинство казалось болѣе устойчивымъ, и Криспи располагалъ 200 голосовъ болѣе, чѣмъ его противники; но возникли безпорядки въ Африкѣ, и всѣ надежды правительства разлетѣлись, какъ дымъ.

Всѣ эти роспуски происходили при аналогичныхъ условіяхъ. На вопросъ о довѣріи—почти всегда по бюджету, министерство покупало слабое меньшинство или еще болѣе незначительное большинство, готовое ежеминутно распасться. Тогда глава кабинета объявлялъ указъ о назначеніи через мѣсяцъ новыхъ выборовъ; тотчасъ же открывалась горячая избирательная кампанія, но она не затрагивала широкихъ слоевъ населенія и какъ до, такъ и послѣ избирательнаго закона 1882 г. абсентеизмъ избирателей былъ очень великъ: число вотировавшихъ едва-ли превышало половину всего числа избирателей. Выборы всегда приносили министерству, стоявшему у власти—болѣе или менѣе шумную,—но, казалось, всегда вѣрную побѣду. Печать привѣтствовала министерство, но уже вскорѣ палата начинала снова распадаться на тѣ же самыя враждующія между собой группы и этотъ распадъ снова влекъ за собой паденіе кабинета; правда, иногда бывало и такъ, что это раздробленіе политическихъ партій, чрезвычайно затрудняющее существованіе министерства, заставляло его оставаться у власти въ виду фактической невозможности замѣнить его кѣмъ-нибудь другимъ.

Однако надо отмѣтить роспускъ 1882 г., который носилъ совершенно другой характеръ и отличался строгой корректностью. Законы 22 января и 7 мая произвели глубокую перемѣну въ составѣ избирателей, расширивъ избирательное право и введя выборы по списку (le scrutin de liste). Поэтому глава кабинета Депретисъ, хотя онъ и располагалъ сильнымъ большинствомъ въ палатѣ, заявилъ, что она является болѣе дѣйствительной представительницей избирателей, кругъ которыхъ былъ значительно расширенъ новыми законами. Указомъ 2 октября палата была распущена и результаты выборовъ оказались благопріятными для министерства.

Остается сказать два слова о сенатѣ, который не пользуется никакимъ вліяніемъ въ странѣ. Назначаемый королемъ, онъ конечно не можетъ быть распущенъ, но за то, благодаря неогра-

ниченному числу его членовъ, министерство можетъ, назначая новыхъ сенаторовъ, сломить его сопротивленіе,—если таковое проявится.

IV.

Послѣ нѣсколькихъ лѣтъ республики, не давшей никакой свободы, послѣ безконечнаго ряда пронунціаменто и роспусковъ, Испанія дѣлаетъ новую попытку стать парламентской монархіей, но парламентскій режимъ, основанный на закономѣрности и равновѣсіи властей, съ трудомъ развивается въ этой нервной и горячей странѣ.

Конституція 1876 года [1]) составлена по общему типу парламентскихъ монархій. «Законодательная власть осуществляется к о р т е с а м и совмѣстно съ королемъ. Кортесы состоятъ изъ двухъ законодательныхъ собраній, равныхъ по своимъ правамъ—сената и палаты депутатовъ» (ст. 18 и 19). Эта конституція представляетъ особенность только въ смыслѣ состава сената, одна половина котораго—пожизненные члены по должности или по королевскому назначенію, другая—замѣщается по выборамъ. Избирательными коллегіями являются духовенство, университеты, ученыя и сельскохозяйственныя общества, муниципальныя, общинныя и провинціальныя собранія. Обѣ части сената—аристократическая и выборная—располагаютъ каждая 180 членами. Этотъ смѣшанный характеръ сената влечетъ за собой различіе въ судьбѣ сенаторовъ въ случаѣ роспуска. Статья 32-я конституціи гласитъ: «Король имѣетъ право распустить одновременно или порознь выборную часть сената и палату депутатовъ съ обязательствомъ созвать на ихъ мѣсто другія въ трехмѣсячный срокъ, считая со дня роспуска». И почти во всѣхъ случаяхъ роспусковъ произведены были выборы, какъ въ сенатъ, такъ и въ палату депутатовъ.

Если бы Альфонсъ XII прожилъ дольше, то весьма вѣроятно, что парламентскій режимъ кончился бы вмѣстѣ съ нимъ: «Руководимый консерваторами, возбудившими противъ себя общественное мнѣніе, проникнутый германскими тенденціями... онъ съ каждымъ днемъ все болѣе удалялся отъ своего народа и нерѣдко компрометтировалъ

---

[1]) Монархія была основана 1-го января 1875 г. путемъ pronunciamento генерала Мартинеса Кампоса. Альфонсъ XII, провозглашенный королемъ Испаніи, въ теченіе всего 1875 г. правилъ, не созывая кортесовъ, и только указомъ 31 декабря 1875 г. избиратели были созваны на 20 января, а кортесы на 15 февраля 1876 года.

свою корону» [1]). Роспуски, произведенные имъ—ихъ было три въ теченіе десяти лѣтъ [2])—имѣли вполнѣ ясно выраженную цѣль: удержать у власти кабинетъ, потерявшій довѣріе кортесовъ, и слѣдовавшіе затѣмъ выборы всегда бывали подтасованы усерднымъ давленіемъ администраціи на избирателей.

Управленіе перешло въ болѣе ловкія руки женщины; королева-регентша должна была начать свой дебютъ съ роспуска, требуемаго обычаемъ въ случаѣ смерти короля [3]), но въ общемъ она порвала съ политическими традиціями своего супруга и вмѣсто того, чтобы опереться на консервативную партію, стала искать поддержки либераловъ и призвала въ министерство Сагасту. На выборахъ 1886 г. правительство получило сильное большинство.

Съ тѣхъ поръ въ Испаніи имѣли мѣсто три роспуска—въ 1890, въ 1893 и 1898 годахъ; первые два были произведены съ той же самой цѣлью—сохранить власть въ рукахъ министерства. Особеннаго осужденія заслуживаетъ роспускъ 1890 года, вызванный генераломъ Martinec'омъ Campos'омъ и имѣвшій цѣлью смѣщеніе министерства вопреки желанію страны [4]). Причиной третьяго роспуска былъ цѣлый рядъ сложныхъ вопросовъ, ставшихъ передъ Испаніей, и выборы происходили почти наканунѣ войны съ Соединенными Штатами. Но эти случаи отнюдь не повредили (поколебали въ глазахъ общественнаго мнѣнія) ни парламентскому режиму, ни правительству, воплощающему его; несмотря на всѣ финансовыя и колоніальныя затрудненія, и то и другое, повидимому, пускаютъ все болѣе и болѣе глубокіе корни въ странѣ—если позволительно дѣлать вообще какія-либо предсказанія относительно Испаніи. Можно ли сказать навѣрное, каковы будутъ послѣдствія событій, имѣющихъ мѣсто въ началѣ лѣта 1898 г.?

* * *

Португалія обладаетъ одной изъ самыхъ старинныхъ конституцій въ романскихъ странахъ. Созданная 29 апрѣля 1826 г. португальская хартія была пересмотрѣна въ 1852 и 1885 годахъ. Она пред-

---

[1]) Замѣтка Torres Campos'a, профессора Гренадскаго университета, въ Annuaire de legislation étrangère, 1885 г., стр. 290.

[2]) 10 марта 1879; 9 февраля 1881 и 31 марта 1884 гг.

[3]) Король Альфонсъ XII умеръ 25 ноября 1885 г., оставивъ свою жену беременной; ея сынъ—теперешній король.

[4]) Замѣтка Torres Campos'a, Annuaire de legislation étrangère, 1890 и 1891 гг.

ставляетъ почти полную аналогію съ испанской конституціей. За-
конодательная власть принадлежитъ кортесамъ и коронѣ. Кортесы
распадаются на двѣ палаты: палату пэровъ, состоящую изъ ста
пожизненныхъ членовъ, назначенныхъ королемъ, пятидесяти выбор-
ныхъ членовъ и, въ третьихъ, изъ сенаторовъ по должностному праву
(какъ-то: высшихъ свѣтскихъ и духовныхъ чиновниковъ);—и
палату депутатовъ, избранную непосредственно широкимъ кругомъ
избирателей [1]). «Король—гласитъ статья 74, измѣненная въ
1885 году,—осуществляетъ умѣряющую (modérateur) власть подъ
отвѣтственностью своихъ министровъ... распуская палату депутатовъ
и выборную часть палаты пэровъ, когда этого требуетъ благо го-
сударства. Въ этомъ случаѣ новые кортесы должны быть созваны
и собраны въ трехмѣсячный срокъ, при чемъ они могутъ быть рас-
пущены снова лишь по истеченіи такой же (т. е. трехмѣсячной)
сессіи». Послѣднее постановленіе, предусмотрѣнное очень немно-
гими конституціями, повидимому, навѣяно французскимъ примѣромъ
1830 года.

Въ послѣднія десятилѣтія роспуски часто примѣнялись въ Пор-
тугаліи [2]), при чемъ одинъ изъ нихъ имѣлъ весьма важное значеніе.
Вслѣдствіе принятія новаго избирательнаго закона 21 мая 1884 г.
палата депутатовъ была распущена и новые выборы обезпечили
либеральному министерству сильное большинство, которое и позво-
лило ему добиться вотума о пересмотрѣ конституціи. Остальные
роспуски почти всѣ были вызваны желаніемъ положить конецъ той
дробности партій и безплоднымъ дебатамъ, которые создаютъ тя-
желый парламентскій кризисъ. Наконецъ, отмѣтимъ роспускъ
1890 г., объявленный по поводу дипломатическаго инцидента, на-
дѣлавшаго большой шумъ въ ту эпоху. Португальская миссія, по-
сланная въ одну изъ колоній (Chiré) для заключенія договора о
желѣзной дорогѣ, подверглась нападенію дикаго племени Маколо-
ловъ; англичане приняли сторону послѣднихъ. Тогда въ Порту-
галіи поднялась такая буря протестовъ, что прогрессивный каби-
нетъ принужденъ былъ удалиться; новый консервативный кабинетъ
распустилъ палату депутатовъ и выборную часть сената, управлялъ

---

1) См. Midosi, замѣтка въ Annuaire de legislation étrangère, 1886, стр. 316. David, Les chambres portugaises, Bulletin de la société Legislation comparée, 1876, стр. 273.

2) Роспуски имѣли мѣсто: 28 августа 1879 г., 4 іюня 1881, 24 мая 1884, 7 января 1886, 20 января 1890, 7 декабря 1893, 28 ноября 1894 и въ февралѣ 1897 г.

при помощи указовъ въ теченіе двухъ мѣсяцевъ, добился сильнаго большинства на выборахъ—ибо «въ Португаліи правительственная партія всегда получаетъ большинство» [1])—и подписалъ почетный договоръ съ Англіей.

Укажемъ въ заключеніе на обстоятельства, которыми сопровождался роспускъ 7 декабря 1893 г. Созывъ новыхъ палатъ былъ назначенъ на 7 марта, но правительство, вступивъ тѣмъ временемъ въ борьбу съ рабочими организаціями, чисто диктаторскимъ жестомъ отложило на два мѣсяца выборы и правило въ теченіе десяти мѣсяцевъ безъ парламента. Это было формальное нарушеніе конституціи, которая предписываетъ созывъ палатъ не позже, чѣмъ черезъ три мѣсяца послѣ роспуска. Когда же палаты, наконецъ, собрались, правительство, какъ ни въ чемъ не бывало, отсрочило ихъ засѣданія на неопредѣленный срокъ, и присвоивъ себѣ законодательную власть, захватило диктатуру. Оно издало цѣлый рядъ декретовъ, совершенно перевернувшихъ весь политическій строй, вплоть до избирательной системы и организаціи палаты пэровъ. Новые выборы произошли 17 ноября, при чемъ оппозиція бойкотировала ихъ, а правительство выставило оффиціальныхъ кандидатовъ и избирателямъ оставалось только выбрать ихъ. Все это краснорѣчиво свидѣтельствовало о томъ, что парламентскій режимъ находится въ Португаліи еще въ самомъ зачаточномъ состояніи.

V.

Парламентскій режимъ принятъ четырьмя монархіями Балканскаго полуострова, но далеко еще не вошелъ въ ихъ политическіе нравы. Если Румынію и отчасти Грецію еще можно назвать конституціонными монархіями, то въ Сербіи и Болгаріи парламентаризмъ находится еще въ примитивномъ состояніи и роспускъ парламента этихъ странъ напоминаетъ собой простое увольненіе народныхъ представителей.

Греческая конституція 1864 г. ввѣряетъ законодательную власть королю и палатѣ депутатовъ; монархъ имѣетъ право распустить послѣднюю, «но указъ о роспускѣ, скрѣпленный подписью министра, долженъ содержать въ себѣ созывъ избирателей въ двухмѣсячный срокъ» (ст. 37). Если послѣ смерти короля, его наслѣдникъ окажется несовершеннолѣтнимъ, то палата собирается для избранія «опекуна», хотя бы даже она была распущена; то же самое должно

---

[1]) Замѣтка Midosi въ Annuaire de Legislation étrangère 1890 г.

быть и въ томъ случаѣ, если престолъ станетъ вакантнымъ, только тогда страна должна избрать въ двухмѣсячный срокъ представителей въ числѣ равномъ депутатамъ, которые должны присоединиться къ нимъ для избранія короля.

Съ 1865 года «всѣ палаты, за исключеніемъ одной, погибли насильственной смертью, будучи распущенными еще до истеченія четвертаго года» [1]) ихъ естественнаго срока. Всѣ эти роспуски были вызваны политическими вопросами и во время долгой, хотя и вполнѣ парламентской борьбы между Деліанисомъ и Трикуписомъ, они повторялись съ правильностью часового механизма. Правда, въ августѣ 1890 г. имѣлъ мѣсто роспускъ, вызванный вопросомъ государственнаго права. Въ палатѣ возникли горячія пренія по вопросу о томъ, позволяетъ ли хартія собраться на пятую экстраординарную сессію. Вмѣсто того, чтобы высказаться самому, кабинетъ предпочелъ распустить парламентъ, но вскорѣ потерпѣлъ жестокое пораженіе на выборахъ и долженъ былъ удалиться, такой результатъ роспуска въ Греціи—въ противоположность Португаліи — бываетъ весьма часто [2]).

Согласно конституціи 1886 года, законодательная власть въ Румыніи принадлежитъ королю и двумъ выборнымъ палатамъ. Монархъ имѣетъ право распустить палаты какъ обѣ одновременно, такъ и порознь; указъ о роспускѣ долженъ заключать въ себѣ созывъ избирателей въ двухмѣсячный срокъ. Въ случаѣ смерти короля или освобожденія престола, палаты, хотя бы онѣ были распущены, собираются по праву и входятъ въ отправленіе своихъ функцій до созыва новаго парламента. Постановленіе о пересмотрѣ конституціи, принятое законодательной властью въ трехъ послѣдовательныхъ легислатурахъ, влечетъ за собой распущеніе обѣихъ палатъ; новый парламентъ утверждаетъ или отвергаетъ проектъ пересмотра; этотъ порядокъ имѣлъ мѣсто дважды въ 1879 и 1884 г.г.

Помимо этихъ двухъ законныхъ роспусковъ, король Карлъ принужденъ былъ не разъ пользоваться своей прерогативой. Въ теченіе двѣнадцати лѣтъ у власти стояла либеральная партія — то была эпоха процвѣтанія Румыніи, но съ 1888 года парламентъ раскололся на мелкія группы, изъ которыхъ ни одна не въ состояніи

---

1) См. замѣтку Philaretos'а въ Annuaire de Legislation étrangère de 1890 г., стр. 768.

2) Отставкой министерства закончились роспуски въ 1881, 1884, 1895 и т. д.

была образовать правительственное большинство, не прибѣгая къ какой-либо комбинаціи или коалиціи съ другимъ такимъ же обломкомъ. Наконецъ, въ 1891 г. между обѣими палатами разгорѣлся конфликтъ по финансовому и школьному вопросу. Въ результатѣ— въ теченіе четырехъ лѣтъ четыре роспуска, какъ всего парламента, такъ и одной палаты депутатовъ. Подобно многимъ другимъ странамъ, Румынія глубоко страдаетъ отъ неустойчивости партійной группировки, обусловленной дробностью политическихъ партій, и отсутствія парламентской дисциплины. Остается только пожелать, чтобы эта страна, полная такой жизненной силы, снова обрѣла тотъ покой и равновѣсіе, которыми она пользовалась въ теченіе двѣнадцатилѣтняго господства либераловъ.

Въ Сербіи король точно также имѣетъ право распустить національную скупщину подъ условіемъ назначенія выборовъ въ двухмѣсячный и — созыва новой скупщины въ трехмѣсячный срокъ. Декретъ о роспускѣ долженъ быть скрѣпленъ подписью не одного, а всѣхъ министровъ, которые такимъ образомъ всѣ берутъ на себя отвѣтственность за закономѣрность этого акта. Въ случаѣ смерти короля или освобожденія престола, палаты хотя бы онѣ были и распущены, собираются по праву. Конституція не предусматриваетъ возможности роспуска «*великой* скупщины» (т. е. во время экстраординарной сессіи), такъ какъ это собраніе вѣдаетъ исключительно тѣ вопросы, которые поставлены согласно конституціи на его обсужденіе и немедленно же расходится, высказавъ свое рѣшеніе. Въ общемъ, роспуски практикуются въ Сербіи не особенно часто и не представляютъ научнаго интереса [1]).

Та же самая система принята и въ Болгаріи, гдѣ князю предоставлено право роспуска народнаго собранія, но подъ условіемъ созыва избирателей въ двухмѣсячный и—новаго собранія въ четырехмѣсячный срокъ со дня роспуска.

Надо ли прибавлять, что и турецкая конституція 1876 года даетъ султану право роспуска палаты депутатовъ съ «обязательствомъ» созвать новую черезъ шесть мѣсяцевъ? Тотъ самый парламентъ, который установилъ эту конституцію, былъ собранъ всего одинъ разъ, а затѣмъ палата и сенатъ были разогнаны.

---

1) О сербской конституціи см. интересныя статьи Morel'a въ Annales de l'Ecole de Sciences Politiques 1895 г., стр. 1 и 141; эта конституція, созданная въ 1888 году, была временно пріостановлена правительствомъ въ 1894 году, а затѣмъ снова получила силу закона; но хотя учрежденія мѣняются, духъ правленія остается.

ГЛАВА XII.

Норвегія, монархія, безъ права роспуска.

Норвежскій король единственный изъ всѣхъ европейскихъ монарховъ не имѣетъ права распустить законодательное собраніе. Не обладая съ другой стороны правомъ санкціонировать законы и имѣя въ своемъ распоряженіи лишь относительное суспензивное veto,—онъ нерѣдко бываетъ совершенно безсиленъ передъ лицомъ стортинга. Такимъ образомъ въ силу особыхъ исторически сложившихся причинъ, положеніе норвежскаго монарха ниже положенія всѣхъ остальныхъ его собратій.

До 1814 г. Норвегія была королевствомъ, присоединеннымъ къ Даніи; вѣнскій конгрессъ отдалъ ее Бернадоту, королю Швеціи, въ вознагражденіе за потерю Финляндіи и въ благодарность за его вмѣшательство въ войну съ Наполеономъ. Но Норвегія возстала противъ этого присоединенія, и 17 мая 1814 г. національное собраніе, собравшееся въ Эйдсвольдѣ, вотировало конституцію и выбрало королемъ принца Христіана Фридриха Датскаго, губернатора страны. Послѣ непродолжительной войны новый король сложилъ съ себя корону; тогда стортингъ собрался на экстренную сессію, измѣнилъ въ нѣкоторыхъ пунктахъ конституцію, которая и была принята шведскимъ королемъ Карломъ XIII и обнародована 4-го ноября 1814 года [1]).

Эта конституція является смѣсью различныхъ чертъ, заимствованныхъ у другихъ странъ особенно у Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и у Франціи временъ Конституанты 1791 года. Она заимствовала у нихъ свою основную идею—принципъ обособленія властей и боязнь черезчуръ сильнаго правительства, которое могло бы господствовать надъ народнымъ представительствомъ. Недовѣріе норвежцевъ къ шведскому королю могло только еще болѣе углубить этотъ страхъ; вотъ почему отсутствіе права роспуска во французской конституціи 1791 г. и вашингтонской конституціи нашло свое отраженіе въ современномъ норвежскомъ строѣ.

Норвежскій парламентъ, Стортингъ состоитъ изъ двухъ палатъ, но обѣ онѣ образуются изъ однихъ и тѣхъ же выборовъ; всѣ депу-

---

1) О норвежской конституціи см. Das Staatsrecht der vereinigten Konigreiche Schweden und Norwegen, профессора Aschehoug'a (Христіанія) Фрибургъ, изд. 1886 г. Нѣкоторыя подробности намъ сообщены г. Монтаномъ лично.

таты стортинга избираются двустепенной подачей голосовъ, причемъ общее собраніе стортинга выдѣляетъ на весь законодательный періодъ изъ своей среды двѣ палаты: въ одну, верхнюю, лагтингъ (Lagthing) оно выбираетъ одну четверть своихъ членовъ, въ другую—Одельстингъ (odelsthing) остальныя три четверти. Эта оригинальная система, это взаимное избраніе заранѣе устраняютъ возможность всякаго раскола между обѣими палатами; кромѣ того всякій конфликтъ между ними можетъ быть улаженъ въ общемъ собраніи стортинга большинствомъ двухъ третей голосовъ. Такимъ образомъ примѣненіе права роспуска къ нему становится совершенно излишнимъ.

Стортингъ собирается въ установленный день на очередную сессію, которая продолжается не меньше двухъ мѣсяцевъ; кромѣ того король можетъ созвать его на экстренную сессію; что касается закрытія сессіи, то король можетъ закрыть экстренную сессію по своему усмотрѣнію, очередную же—только по истеченіи двухмѣсячнаго срока со дня ея открытія [1]).

Такъ какъ конституція отказываетъ королю въ правѣ роспуска, то выборы повторяются регулярно каждые три года и никто не можетъ препятствовать этой періодичности.

Стортингъ облеченъ самыми широкими полномочіями: ему принадлежитъ вся область законодательства во всѣхъ ея деталяхъ, при чемъ надо замѣтить, что регламентирующая власть норвежскаго монарха гораздо уже, чѣмъ въ Швеціи; далѣе законодательное собраніе контролируетъ отчеты по финансовымъ операціямъ государства, натурализуетъ иностранцевъ, можетъ требовать предъявленія себѣ всѣхъ государственныхъ документовъ и «привлеченія къ суду всѣхъ должностныхъ лицъ за исключеніемъ короля и королевской семьи, если принцы королевскаго дома не занимаютъ государственныхъ должностей» (ст. 75).

Исполнительная власть принадлежитъ королю; но ему предоставлено лишь право условнаго veto: законопроектъ, принятый

1) Многіе французскіе авторы впадаютъ въ ошибку: смѣшивая закрытіе сессіи съ роспускомъ парламента, они думаютъ, что норвежскій король можетъ распустить стортингъ черезъ два мѣсяца послѣ его открытія въ случаѣ очередной сессіи и, когда ему вздумается—въ случаѣ экстренной сессіи см. Demombynes, Costitutions europeennes, т. I, стр. 134 и Sentupery, L'Europe politique, стр. 1015. Это смѣшеніе совершенно различныхъ понятій, такъ какъ „закрытіемъ“ заканчивается лишь сессія парламента, въ то время какъ „роспускъ“ прекращаетъ самое существованіе его и влечетъ за собой новые выборы.

тремя послѣдовательными легислатурами, становится закономъ, хотя бы онъ и не получилъ санкціи монарха [1]). Наконецъ, ему отказано въ правѣ роспуска: проникнутая недовѣріемъ къ исполнительной власти конституція 1814 г. не дала ему этого орудія давленія на парламентъ, опасаясь насилій надъ норвежскимъ народнымъ представительствомъ со стороны шведскаго монарха.

Король правитъ съ помощью министра внутреннихъ дѣлъ и государственнаго совѣта, который до 1884 года совершенно не носилъ характера совѣта министровъ. Его члены были простыми совѣтниками короны, которые не могли быть депутатами стортинга и не имѣли права даже присутствовать на его засѣданіяхъ. Нисколько не считаясь съ мнѣніемъ парламента, они оставались у власти до тѣхъ поръ, пока пользовались расположеніемъ короля. Эта система обособленія властей представляла много недостатковъ и была невыгодной какъ для правительства, такъ и для депутатовъ: первое она лишала всякаго вліянія на народное представительство, вторыхъ—всякаго дѣйствительнаго и прямого контроля надъ политикой государственнаго совѣта; и обѣ стороны сходились въ оцѣнкѣ этой системы, но намѣчали совершенно различно ея измѣненіе.

Правительство, сознавая тѣ преимущества, которыя дастъ ему право роспуска, соглашалось допустить министерскую отвѣтственность только подъ тѣмъ условіемъ, что право роспуска будетъ вписано въ конституцію. Стортингъ желалъ отвѣтственности министерства передъ палатами, но рѣшительно отклонялъ право роспуска. Трижды онъ вотировалъ резолюцію, предоставлявшую «совѣтникамъ короля» принимать участіе въ засѣданіяхъ парламента и въ виду того, что монархъ отказывался дать свою санкцію его постановленіямъ, стортингъ объявилъ, что королевское veto недѣйствительно послѣ троекратнаго вотума палатъ и что послѣдній получаетъ силу закона. Но исполнительная власть продолжала настаивать на томъ, что этотъ принципъ не распространяется на учредительные, конституціонные законы; тогда стортингъ, потерявъ терпѣніе, постановилъ въ 1883 году о преданіи суду государственныхъ совѣтниковъ, которые и были отрѣшены отъ своихъ должностей. Наконецъ, король уступилъ и призвалъ новый кабинетъ; въ 1884 году былъ произведенъ частичный пересмотръ конституціи, и послѣдняя обогатилась новымъ постановленіемъ, согласно которому «министры и государственные совѣтники имѣютъ право присутствовать на засѣданіяхъ стортинга или его

---

1) Такъ было четыре раза въ началѣ XIX столѣтія.

палатъ, но не принимая участіе въ голосованіи» (ст. 74). О правѣ роспуска ни было сказано ни одного слова.

Но несмотря на этотъ пересмотръ конституціи, парламентское правленіе съ тѣхъ поръ еще не упрочилось въ Норвегіи; принципъ министерской отвѣтственности и право парламентскаго большинства низвергать кабинетъ—еще не нашли себѣ признанія въ норвежскомъ правительствѣ. Такъ, въ 1894 г., во время конфликта между консервативнымъ министерствомъ Штага и радикальнымъ большинствомъ стортинга, король не смогъ столковаться съ лидерами оппозиціи относительно составленія новаго кабинета и предложилъ Штагу и его коллегамъ остаться у власти, несмотря на то, что въ парламентѣ они потеряли большинство. Тѣмъ не менѣе, уже появляются признаки, указывающіе на то, что незамѣтно и въ Норвегіи начинаетъ складываться парламентскій режимъ: послѣ общихъ выборовъ 1897 года, давшихъ неблагопріятные результаты для министерства Хагерупа, Штеену было поручено съ открытіемъ парламента составить новый кабинетъ. Штеенъ—извѣстный вождь лѣвой, и нѣтъ сомнѣнія, что при немъ права стортинга еще болѣе возрастутъ.

Вопросъ о правѣ роспуска часто еще подымается въ Норвегіи; «консервативная партія считаетъ его отсутствіе зломъ, которое необходимо излечить» [1]), и все еще не теряетъ надежду включить его въ конституцію. На это едва-ли возможно. Обитатели сѣвера отличаются чрезвычайной устойчивостью своихъ историческихъ традицій, и въ норвежскомъ народѣ не замѣтна тенденція къ усиленію королевской власти,—наоборотъ онъ питаетъ глубокое недовѣріе къ своему монарху скорѣе шведскому, чѣмъ норвежскому и, боясь болѣе тѣснаго сближенія между двумя монархіями, вмѣстѣ съ тѣмъ боится предоставить ему новыя права, чтобы онъ не воспользовался ими для уменьшенія норвежской автономіи [2]).

---

1) Sentupery, L'Europe politique, стр. 1013 и 1015.

2) Эти строки писаны въ 1898 г. Въ 1905 году, какъ извѣстно, Норвегія отдѣлилась отъ Швеціи и провозгласила своимъ королемъ Хакона VII.

ГЛАВА XIII.

Федеративныя республики.

Сѣверо-Американскіе Соединенные Штаты.—I. Федеральная конституція Соединенныхъ Штатовъ.—Принципъ независимости властей.—Конгрессъ.—Президентъ.—Конфликты.—II. Конституціи отдѣльныхъ Штатовъ.—III. Однотипныя конституціи Южной и Центральной Америки.

Швейцарія.—I. Федеральное право.—II. Кантональное право. Гамбургъ, Любекъ и Бременъ.

Нашему времени извѣстны только двѣ унитарныя или, какъ ихъ остроумно называютъ, консолидированныя республики (concolidées); оба типа ея даны Франціей. Республика 1848 г., составители которой были проникнуты идеями Токвилля и боязнью исполнительной власти, построена была на такой независимости исполнительной и законодательной власти, что въ концѣ концовъ одна раздавила другую. Конституція 1875 г., благодаря компромиссу между двумя партіями, совмѣстила республиканскую форму правленія съ парламентскимъ строемъ, и тридцать два года, протекшіе съ тѣхъ поръ, вполнѣ доказали всю жизненность этой комбинаціи. Но мы не станемъ повторять того, что уже говорили о политическомъ строѣ, скажемъ лишь, что какъ унитарныя республики, онѣ единственныя въ своемъ родѣ: Республики Италіи и Испаніи просуществовали только одинъ моментъ. Конвентъ и директорія, живя подъ вѣчнымъ страхомъ государственнаго переворота, носили чисто временный характеръ. Итакъ намъ останется сказать лишь нѣсколько словъ въ концѣ нашей книжки о мелкихъ германскихъ республикахъ.—Совершенно другое представляютъ собой федеративныя государства, гдѣ республика имѣетъ за собою сложный и долгій процессъ развитія: въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ она существуетъ болѣе ста лѣтъ, въ Швейцаріи—въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ. По примѣру Сѣвера ее ввели и Южные Американскіе Штаты [1]). Всѣ эти республики, какъ американскаго, такъ и швейцарскаго типа—одинаково отказываютъ главѣ исполнительной власти въ правѣ роспуска законодательныхъ собраній. Чтобы раскрыть причины этого отказа, надо обратиться къ самой природѣ ихъ государственнаго устройства.

---

1) Для полноты слѣдовало бы прибавить республику Соединенныхъ Нидерландовъ, но ея изученіе представляетъ только историческій интересъ и выходитъ за предѣлы нашей работы.

Американскіе Соединенные Штаты.

I.

Для того чтобы ясно понять американскій политическій строй, необходимо проникнуться той основной мыслью, что въ Америкѣ правительство отдѣльныхъ штатовъ является общимъ правиломъ, а федеративное правительство исключеніемъ. Мы имѣемъ дѣло не съ унитарнымъ государствомъ, а съ конфедераціей, основанной на независимости входящихъ въ нее штатовъ. Забвеніе этой истины приводитъ многихъ авторовъ къ совершенно невѣрному освѣщенію какъ всей американской системы, такъ и взаимотношенія между конфедераціи и отдѣльными штатами. «Надо говорить: не конституція штатовъ служитъ дополненіемъ къ федеральной конституціи,— справедливо замѣчаетъ Бутми,—а федеральная конституція служитъ дополненіемъ къ конституціи отдѣльныхъ штатовъ. Послѣдняя являются фундаментомъ зданія, первая—лишь вѣнцомъ его... Дѣйствительную аналогію съ европейскими конституціями представляютъ только конституціи отдѣльныхъ штатовъ,—единственный источникъ, откуда исходитъ вся правительственная власть, все гражданское, уголовное и административное право, и промышленное законодательство [1]).

Уже отсюда понятно все огромное значеніе этого принципа для отношенія между президентомъ конфедераціи и конгрессомъ.

Правда, въ теченіе этого вѣка въ Америкѣ замѣчалась тенденція къ централизаціи государственной власти въ рукахъ федеральнаго правительства, къ увеличенію его полномочій, и многіе политическіе дѣятели, члены конгресса, пытались замѣнить федеративный строй системой унитарной республики. Ихъ цѣль была—ослабить правительство отдѣльныхъ штатовъ для того, чтобы постепенно сосредоточить верховную власть въ рукахъ конгресса Соединенныхъ Штатовъ» [2]). До сихъ поръ ихъ усилія были тщетны и еще долгое время они будутъ наталкиваться на сопротивленіе Штатовъ, на духъ націи, на географическое положеніе страны. Правительство штатовъ—таково истинное правительство Америки; правительство конфедераціи пользуется только полномочіями, ввѣренными ему спеціальными постановленіями.

---

[1]) Boutmy, Etudes de droit constitutionnel, стр. 109 и 111.

[2]) Ezra Seaman, Système du Gouvernement américain, стр. 38; Saint-Girons, Séparations des pouvoirs. стр. 298.

Основной принципъ федеральной организаціи — это абсолютное обособленіе властей, строгая независимость одной власти отъ другой [1]). Такова характерная особенность американскаго правленія, которая придаетъ ему совершенно своебразную физіономію. Правда, и европейскія конституціи въ извѣстной степени признаютъ начало раздѣленія властей, но фактически его нарушаютъ каждую минуту: исполнительная власть участвуетъ въ законодательствѣ, пользуясь правомъ инициативы и санкціи законовъ; законодательная власть вмѣшивается въ исполнительную благодаря отвѣтственности министерства. Въ Америкѣ же нѣтъ ничего подобнаго: американская конституція, подъ вліяніемъ теоріи Монтескье, старалась возможно строже и послѣдовательнѣе провести принципъ раздѣленія властей. «Пути, которые она намѣтила имъ, лежатъ параллельно; они никогда не сходятся».

Три власти, законодательная, исполнительная и судебная; три органа ихъ: конгрессъ, президентъ, верховный судъ—такова сущность федеральной организаціи, установленной Филадельфійской конвенціей 1787 года [2]). Здѣсь не мѣсто говорить о судебной власти, скажемъ только, что если она зависитъ отъ двухъ другихъ властей по своему назначенію, то съ другой стороны она совершенно независима отъ нихъ по своей несмѣняемости, своимъ функціямъ и традиціямъ. Но имѣя право объявлять неконституціонными тѣ или иныя законодательныя рѣшенія конгресса, она можетъ помѣшать палатамъ выйти изъ поставленныхъ имъ рамокъ. Президентъ республики не имѣетъ права распускать конгрессъ, даже если онъ вторгается въ область исполнительной власти, но онъ можетъ аппеллировать къ верховному суду на неконституціонность биллей конгресса, и въ этомъ случаѣ федеральный судъ можетъ своимъ приговоромъ уладить разногласіе между двумя другими конституціонными властями. Если онъ признаетъ законодательныя мѣры конгресса неконституціонными, президентъ не будетъ съ ними считаться; если же онъ признаетъ ихъ согласными съ основными законами, президентъ долженъ привести ихъ въ исполненіе, въ случаѣ же его противодѣйствія этому рѣшенію конгрессъ въ свою очередь можетъ привлечь его къ суду.

Обѣ палаты конгресса—палата депутатовъ и сенатъ—глубоко

---

[1]) Ср. Fuzier Hermann, La separation des pouvoirs; Comte de Chambrun, Le pouvoir executif aux Etats-Unis.

[2]) Въ этомъ самомъ порядкѣ расположены три первыя статьи конституціи Соединенныхъ Штатовъ.

различны какъ по своему происхожденію, такъ и по тому духу, представителями котораго они являются. Каждая федерація имѣетъ двоякія стремленія, съ одной стороны унитарныя—желаніе различныхъ партій соединиться во имя общей цѣли; съ другой стороны партикуляристскія—стремленіе каждаго штата сохранить свою независимость. Таково происхожденіе двухъ палатъ, воплощающихъ въ себѣ эти два различныя стремленія.

Члены палаты депутатовъ избираются на два года прямымъ народнымъ голосованіемъ, по одному изъ 154.000 избирателей. Палата представляетъ всю совокупность націи, объединившейся для взаимной поддержки. Напротивъ, сенатъ выбирается не прямымъ народнымъ голосованіемъ, а двухстепеннымъ — законодательными собраніями штатовъ по два отъ каждаго штата. Сенаторы избираются на 6 лѣтъ, при чемъ составъ ихъ обновляется по третямъ каждые два года. Сенатъ является представителемъ индивидуальнаго характера отдѣльныхъ штатовъ, сохраняющихъ всю полноту своей власти, за исключеніемъ той части ея, которую они предоставляютъ кондефераціи. Помимо своихъ законодательныхъ функцій, онѣ въ извѣстной мѣрѣ участвуютъ въ исполнительной власти, подписывая договоры и назначая нѣкоторыхъ чиновниковъ.

Являясь представителемъ законодательныхъ собраній штатовъ, сенатъ по самому существу своему не можетъ быть распущенъ президентомъ. Въ самомъ дѣлѣ—въ этомъ случаѣ президентъ распустилъ бы не сенатъ, а тѣ законодательныя собранія, изъ которыхъ онъ выходитъ; на какомъ основаніи президентъ конфедераціи можетъ распустить мѣстныя собранія, избранныя каждымъ штатомъ? Они совершенно независимы отъ федеративнаго правительства, они не вліяютъ на него и въ свою очередь находятся внѣ сферы его воздѣйствія.

Сначала сенатъ разсматривался какъ собраніе уполномоченныхъ, связанныхъ императивными мандатами своихъ довѣрителей. Такъ, въ 1828 г. сенаторъ изъ Кентуки — Рованъ, подвергнувъ рѣзкой критикѣ протекціонистское предложеніе, замѣтилъ: «Послѣ всего, что я сказалъ, можно было бы подумать, что я буду голосовать противъ билля, но я не имѣю права замѣнить моимъ личнымъ мнѣніемъ мнѣніе пославшаго меня штата» [1]). Въ то время сенатъ разсматривался не столько, какъ отрасль законодательной власти, сколько какъ своего рода союзный совѣтъ, предназначенный помо-

[1]) Benton, Thirty years in Congress.

гать осуществленію президентской власти [1]). Его главной задачей было сотрудничать съ главой государства въ дѣлѣ назначенія министровъ, посланниковъ и судей и заключенія трактатовъ. Почти всю полноту законодательной власти и чисто парламентскія функціи онъ предоставлялъ палатѣ депутатовъ» [2]). Понятно, что въ ту эпоху конфликты между обѣими палатами были весьма рѣдкимъ явленіемъ, каждая изъ нихъ имѣла свои собственныя полномочія и не было даже той почвы, на которой могла бы возникнуть борьба между ними.

Но теперь характеръ сената совершенно измѣнился; медленная эволюція превратила его въ законодательное собраніе, занявшее равное мѣсто съ палатой представителей и не ограниченное ея первенствомъ въ области финансоваго законодательства (бюджета и т. д.). Хотя иниціатива денежныхъ биллей принадлежитъ нижней палатѣ, но сенатъ, пользуясь своимъ правомъ вносить поправки, съ такой яростью нападалъ на это первенство палаты депутатовъ, что возникла рѣчь объ упраздненіи этой привилегіи. Болѣе того, въ началѣ 1896 г. одинъ сенаторъ предлагалъ замѣнить двухстепенные выборы въ сенатъ прямымъ народнымъ голосованіемъ: «Эта мѣра—говоритъ докладъ—усилитъ значеніе и достоинство сената, расширитъ его вліяніе и въ то же время обезпечитъ благосостояніе народа» [3]).

Новая концепція равенства обѣихъ палатъ должна была привести ихъ къ конфликтамъ; различіе интересовъ, которые они представляютъ, различіе происхожденія, разное время избранія, неравный срокъ полномочій — все толкало ихъ къ этому, и борьба между палатами стала весьма частымъ явленіемъ. «Каждая палата задорно и ревниво оберегаетъ свои права, каждая готова измѣнить билль, исходящій изъ другой палаты, и особенно безжалостно сенатъ избивалъ любимыхъ дѣтищъ палаты—открытіе всякихъ кредитовъ. Самый фактъ принятія билля однимъ собраніемъ отбиваетъ у другого желаніе вотировать его, и сенатъ съ такой же легкостью можетъ отвергнуть двадцать биллей нижней палаты, какъ и одинъ!» [4]).

Эта борьба разгорается особенно часто на почвѣ финансоваго

---

[1]) Welling, cité par Francis Lieber, On civil liberty.

[2]) Boutmy, Etudes de droit constitutionnel, стр. 121.

[3]) Докладъ о системѣ выборовъ, представленный въ сенатъ 20-го марта 1896 г.

[4]) James Bryce, The american commonwealt т. 1, стр. 249.

законодательства [1]): сенатъ, пользуясь своимъ неоспоримымъ правомъ, увеличиваетъ или возстановляетъ расходы, сокращенные или упраздненные палатой; послѣдняя сопротивляется и вотируетъ новое сокращеніе расходовъ; и кажется, что обѣ онѣ настоятъ каждая на своемъ мнѣніи. Подобная ситуація много разъ повторялась за послѣднія пятьдесятъ лѣтъ: такъ, въ 1871 году палата представителей предложила сокращеніе налоговъ приблизительно на сто милліоновъ и вотировала упраздненіе пошлины на чай, кофе, соль и масло; сенатъ же хотѣлъ сокращенія прямыхъ налоговъ и въ этомъ смыслѣ измѣнилъ бюджетъ. Тогда палата рѣшила разсматривать билль сената какъ новое предложеніе и, наконецъ, послѣ дважды продолженной сессіи обѣ палаты пришли къ компромиссу. Въ 1883 г. между ними возникло аналогичное разногласіе: въ этомъ году получился огромный излишекъ въ государственныхъ приходахъ и палата предложила сенату сокращеніе прямыхъ налоговъ, сенатъ же въ видѣ поправки внесъ предложеніе о радикальной реформѣ всей таможенной системы, и палата стала энергично протестовать противъ этого поползновенія на принадлежащее ей право иниціативы финансовыхъ биллей.—Такіе примѣры могутъ быть продолжены до безконечности, но это не представляетъ интереса.

Однако всѣ эти конфликты не выходятъ за предѣлы Вашингтона и послѣ цѣлаго потока рѣчей разрѣшаются сами собой: сенаторы и депутаты знаютъ, что ихъ засѣданія происходятъ передъ лицомъ народа, который осудитъ всякое упрямство съ ихъ стороны, могущее нанести ущербъ общественнымъ интересамъ. Но иногда кризисъ все же затягивается и обостряется и, при отсутствіи права роспуска, которое позволило бы обратиться за разрѣшеніемъ конфликта къ самимъ избирателямъ, положеніе могло бы стать весьма серьезнымъ и опаснымъ для государства; но составители американской конституціи восполнили отсутствіе права роспуска образованіемъ особыхъ посредническихъ комитетовъ.

Когда каждая палата упорствуетъ въ своемъ мнѣніи и ни въ чемъ не хочетъ уступить, по обоюдному соглашенію, билль отсылается въ «комитетъ конференціи», составленный изъ трехъ депутатовъ и трехъ сенаторовъ, эти шесть третейскихъ судей собираются и, обсудивъ въ закрытомъ засѣданіи спорный вопросъ,

---

[1]) Объ этихъ конфликтахъ см. Ch. Morizot-Thibault, Des droits du Sénat fédéral americain en matiére de lois de finance, стр. 26 и слѣд.

обыкновенно улаживаютъ конфликтъ путемъ компромисса, который позволяетъ каждой партіи выйти съ честью [1]). Такъ, если дѣло идетъ о финансовомъ биллѣ, то комитетъ принимаетъ среднія цифры между самыми высокими требованіями сената и самыми низкими палаты. Согласно регламенту американскаго парламента этотъ компромиссъ долженъ быть вотированъ en bloc—каждый можетъ принять или отвергнуть его только цѣликомъ, въ томъ самомъ видѣ, въ какомъ онъ вышелъ изъ комитета [2]). Если одна изъ палатъ все же отказывается принять его, комитетъ долженъ собраться снова, и можетъ произойти, что и новое соглашеніе не будетъ достигнуто; тогда конфликтъ затянется до новыхъ выборовъ [3]).

Таковы взаимоотношенія между обѣими палатами; мы видимъ, что благодаря образованію «комитетовъ» до извѣстной степени удалось избѣгнуть неудобствъ, вытекающихъ изъ отсутствія права роспуска.

Исключительная власть вручается президенту республики, избранному на четыре года самой націей, на основѣ двухстепенной подачи голосовъ [4]). Онъ руководитъ администраціей съ помощью министровъ, назначаемыхъ имъ съ одобренія сената; но это не политическіе агенты европейскихъ кабинетовъ, принимающіе прямое и отвѣтственное участіе въ государственномъ управленіи: американскіе министры не болѣе какъ директора различныхъ вѣдомствъ, исполнительные агенты президента, которые отвѣтственны только передъ нимъ и дѣйствуютъ совершенно независимо отъ парламента.

Президенту предоставлены въ области исполненія тѣ же самыя полномочія, какими пользуется конгрессъ въ области законодатель-

---

1) James Bryce, The american commonwealth, т. I, стр. 251.

2) Boutmi, loc. cit., стр. 129.

3) Бюджетные конфликты обыкновенно находятъ свое разрѣшеніе еще до истеченія бюджетнаго періода, такъ какъ страна никогда не простила бы палатамъ, если бы онѣ оставили ее безъ финансоваго закона.

4) Если при первой баллотировкѣ не составится большинства, палата представителей выбираетъ президента среди самыхъ популярныхъ кандидатовъ, и въ этомъ случаѣ онъ является какъ бы представителемъ большинства палаты. Но подобный случай представляется очень рѣдко. За всѣми подробностями процедуры избранія президента отсылаемъ къ классической работѣ Токвиля: Демократія въ Америкѣ.

ства: конгрессъ вотируетъ законы объ арміи—президентъ распоряжается ею; конгрессъ устанавливаетъ смѣту доходовъ и расходовъ,—президентъ взимаетъ налоги и даетъ государственнымъ рессурсамъ тѣ назначенія, какія установлены этой смѣтой; президентъ руководитъ внѣшней политикой,—сенатъ контролируетъ ее.

Но несмотря на этотъ внѣшній парламентаризмъ обѣихъ властей, конституція приняла всѣ мѣры къ тому, чтобы возможно строже разобщить ихъ и избѣжать всякаго взаимодѣйствія, а слѣдовательно и тренія между ними. Составители филадельфійской конституціи опасались черезчуръ сильной исполнительной власти; англичане по происхожденію, они знали, что слишкомъ сильное правительство всегда имѣло тенденцію господствовать надъ народнымъ представительствомъ. Передъ ними были двѣ возможности для того, чтобы ослабить его вліяніе: или ввѣрить законодательному собранію избраніе и увольненіе президента или обособить правительственную власть отъ законодательной, такимъ образомъ, законъ обезпечивалъ вторую отъ всякаго вмѣшательства первой. Они остановились на этомъ второмъ рѣшеніи—они понимали, что это обособленіе властей ослабитъ могущество президента въ пользу конгресса; какое дѣло имъ было до того, что у нихъ будетъ болѣе слабое правительство—географическое положеніе страны это вполнѣ допускало. «Отрѣзанные отъ всего остального міра океаномъ и въ то же время еще черезчуръ слабые, чтобы мечтать о господствѣ надъ моремъ, они не имѣли враговъ и ихъ интересы лишь въ рѣдкихъ случаяхъ сталкивались съ интересами другихъ націй земного шара [1]). И имъ совершенно нечего было заботиться объ усиленіи центральной власти въ цѣляхъ національной обороны: ибо ни о какомъ иностранномъ вторженіи не могло быть и рѣчи. Если бы даже и случилось—лучшей защитой Америки служила бы сама необъятность территоріи.

Итакъ, въ конституціи 1789 года все было направлено къ тому, чтобы разобщить обѣ власти: происходя изъ одного и того же источника—прямого или косвеннаго, народнаго голосованія—каждая изъ нихъ является объектомъ спеціальныхъ выборовъ и получаетъ спеціальное назначеніе. Въ отмежеванной ей области каждая изъ нихъ имѣетъ свои собственныя полномочія и не можетъ вмѣшиваться въ рамки дѣятельности другой; президенту принадлежитъ область исполненія, конгрессу—область законодательства и утвер-

---

[1]) Tocqueville, loc. cit., стр. 210.

жденія; президентъ никогда не принимаетъ участія въ законодательствѣ, конгрессъ никогда не вмѣшивается въ сферу исполненія [1]).

Время открытія конгресса опредѣлено самой конституціей и можетъ быть измѣнено только въ силу закона, въ экстренныхъ же случаяхъ актомъ президента. Но если президентъ не можетъ ни созвать, ни распустить конгрессъ, то все же онъ имѣетъ право, въ случаѣ разногласія между палатами, отсрочить его засѣданія. Конституція не лишаетъ его свободнаго доступа въ конгрессъ, и Вашингтонъ неоднократно появлялся на его засѣданіяхъ и высказывалъ свое мнѣніе; но фактически съ начала XIX вѣка президентъ больше не посѣщаетъ конгресса и сносится съ нимъ путемъ письменныхъ посланій. Эта традиція установилась чрезвычайно твердо, и едва-ли возможно ее измѣнить. Министры точно также не могутъ быть членами конгресса и не имѣютъ права присутствовать на его засѣданіяхъ. Правительство лишено права законодательной иниціативы и если президентъ пожелаетъ предложить конгрессу ту или иную законодательную мѣру—ему остается только одно средство: просить какого-нибудь сенатора или депутата, чтобы тотъ взялъ на себя иниціативу. Президенту дано право veto, но это veto—чисто условное; каждый законопроектъ, вотированный конгрессомъ, долженъ быть представленъ ему: если президентъ несогласенъ будетъ дать ему свою санкцію, то черезъ десятидневный срокъ онъ долженъ вернуть его конгрессу для вторичнаго обсужденія; и въ случаѣ, если вторично за него выскажется большинство двухъ третей голосовъ въ каждой изъ палатъ, билль становится закономъ, какъ будто бы президентъ подписалъ его; если же такое большинство не составится, законопроектъ откладывается до ближайшей сессіи.

Наконецъ, какъ мы уже подчеркивали, президенту отказано въ правѣ роспуска конгресса. Это постановленіе такъ тѣсно связано со всѣмъ политическимъ строемъ Соединенныхъ Штатовъ, что для того, чтобы понять его, намъ необходимо коснуться общаго характера федеральной организаціи. Отказъ въ правѣ роспуска—не случайный актъ,—онъ вызванъ боязнью давленія правительства на народное представительство, онъ продиктованъ желаніемъ обезпечить независимость законодательной власти. У сената есть своя

---

[1]) Два исключенія изъ этого правила представляетъ сенатъ, который участвуетъ въ назначеніи нѣкоторыхъ чиновниковъ и въ дѣлахъ внѣшней политики

специальная причина, въ силу которой онъ не можетъ быть распущенъ: это его характеръ мѣстнаго представительства, который въ 1789 г., въ эпоху выработки конституціи, былъ выраженъ гораздо опредѣленнѣе, чѣмъ въ наше время. У палаты представителей—своя причина, историческая и теоретическая. Мы уже указывали на то, что конституціонная теорія права роспуска сложилась въ Англіи только въ концѣ XVIII и началѣ XIX вѣка. Еще въ XVII столѣтіи роспускъ примѣнялся Карломъ I, Кромвелемъ и Іаковомъ II только съ той цѣлью, чтобы сломить или уничтожить парламентъ [1]). Вотъ почему американцы конца XVIII вѣка съ такимъ энтузіазмомъ подхватили теорію Монтескье о раздѣленіи властей и почему они съ такой заботой старались обезпечить конгрессъ отъ всякаго покушенія со стороны президента. Этотъ принципъ обособленія властей и проходитъ красной нитью черезъ всю конституцію 1789 г., но ни въ одномъ параграфѣ ея онъ не воплощается такъ ярко, какъ именно въ отсутствіи права роспуска.

Уничтожить всякое взаимоотношеніе между президентомъ и конгрессомъ было невозможно, но конституція приняла всѣ мѣры къ тому, чтобы сдѣлать его возможно болѣе рѣдкимъ. «Въ Америкѣ,—говорилъ Жюль Ферри,—роль конгресса исчерпывается однимъ изданіемъ законовъ, и исполнительной власти предоставлена вся полнота управленія» [2]). Президентъ можетъ потерять довѣріе и поддержку большинства конгресса, но это его отнюдь не можетъ заставить покинуть свою власть [3]). Каждый работаетъ на своей сторонѣ, и имѣютъ свою спеціальную задачу.

Уже въ мирную эпоху парламентской жизни сказываются всѣ отрицательныя стороны этой системы: отсутствіе общественнаго контроля надъ администраціей, перерывы въ работахъ конгресса, которыя исполнительная власть не можетъ ни направлять, ни давать ей импульса; появленіе новыхъ законопроектовъ только путемъ одной парламентской иниціативы и зависимость ихъ часто отъ простого случая [4]). Все это не содѣйствуетъ установленію довѣрія между правительствомъ и законодательной властью, которое можетъ быть только слѣдствіемъ продолжительныхъ взаимоотношеній, и въ бурное

---

[1]) См. выше главу IX.

[2]) Jules Ferry въ палатѣ депутатовъ, 4 іюля 1884. Journal officiel отъ 5-го.

[3]) Docqueville, loc. cit., т. I, стр. 211.

[4]) James Bryce, On American Commonwealth, т. I, стр. 400.

время это искусственное изолированіе властей другъ отъ друга приводитъ къ конфликтамъ.

Самая жизнь создаетъ такія условія, когда задачи обѣихъ властей сближаются между собой. При единствѣ взглядовъ той и другой могла бы быть обезпечена въ этомъ случаѣ ихъ дружная и солидарная работа. Но американцы употребили такъ много усилій, чтобы сдѣлать ихъ независимыми и чуждыми другъ другу, что расколъ между ними вполнѣ возможенъ, почти вѣроятенъ; вмѣсто того, чтобы соединиться вмѣстѣ въ интересахъ государства, они вступили бы въ конфликтъ между собою.

Въ теченіе XIX столѣтія Америкѣ пришлось четыре раза пережить этотъ тяжелый кризисъ, когда между исполнительной и законодательной властями возникало глубокое разногласіе и не было никакихъ законныхъ средствъ для разрѣшенія его. Въ трехъ случаяхъ побѣда оставалась за президентами, Jackson, Tyler и Hayes, потому что на конгрессѣ не могло составиться противъ нихъ большинство двухъ третей голосовъ и они могли безбоязненно налагать свое veto на билль, послѣдовательно вотированный тремя легислатурами. Напротивъ, президентъ Johnson палъ—потому что его противникамъ удалось получить большинство двухъ третей голосовъ въ конгрессѣ, послѣ того какъ многіе южные штаты были объявлены лишенными политическихъ правъ. Но какая бы изъ двухъ властей ни побѣждала, во всякомъ случаѣ такой конфликтъ вызывалъ глубокое потрясеніе во всемъ государственномъ организмѣ и всеобщую смуту и возбужденіе. Къ тому же побѣда президента носитъ только отрицательный характеръ: онъ можетъ задержать приведеніе въ исполненіе законовъ, вотированныхъ палатами, но не можетъ провести свое собственное положительное мнѣніе [1]), и въ результатѣ—цѣлый рядъ задержанныхъ биллей и застой въ законодательной работѣ.

Американцы пытались разными способами предотвратить это зло. Самымъ удачнымъ средствомъ является выслушиваніе министровъ постоянными комитетами обѣихъ палатъ. Какъ извѣстно, каждая палата назначаетъ постоянные комитеты, соотвѣтственно министерскимъ вѣдомствамъ, и эти комитеты играютъ первостепенную роль въ американской парламентской практикѣ. Министры могутъ быть выслушаны ими. Въ случаѣ какихъ-нибудь разногласій между исполнительной и законодательной властью, эти лойальные переговоры министровъ съ соотвѣтствующимъ комитетомъ—иногда могутъ

---

1) За исключеніемъ Жаксона, которому удалось благодаря новымъ выборамъ добиться большинства, соотвѣтствующаго его видамъ.

дѣйствительно уладить конфликтъ путемъ компромисса. Такъ реальная сила вещей заставила нарушить теорію абсолютнаго раздѣленія властей. Такъ, одинъ парламентскій обычай—отсутствіе министровъ на засѣданіяхъ конгресса—былъ приведенъ къ нулю другимъ обычаемъ.

Въ борьбѣ съ президентомъ конгрессъ можетъ воспользоваться своимъ бюджетнымъ правомъ, отказомъ въ утвержденіи бюджета. Но этотъ отказъ не затронетъ лично президента вслѣдствіе того, что его жалованіе устанавливается не ежегодно, а при его вступленіи на должность, и конгрессъ рискуетъ только вызвать возмущеніе страны, пришедшей въ полное финансовое разстройство.

Поэтому конгрессъ искалъ другого, болѣе окольнаго пути: онъ вносилъ въ неотложные билли дополнительныя статьи (riders), нерѣдко трактовавшія о совершенно другомъ предметѣ, и президентъ принужденъ былъ либо противодѣйствовать закону, необходимому для страны, либо санкціонировать билль со всѣми его дополненіями. Дилемма чрезвычайно трудная! Такимъ именно путемъ конгрессу удалось, во время его крупнаго конфликта съ президентомъ Johnson'омъ, лишить послѣдняго командованія арміей въ пользу генерала Гранта, введя это постановленіе, въ качествѣ дополнительной статьи, въ военный бюджетъ. Во время конфликта 1879 г., конгрессъ точно также ввелъ въ три финансовыхъ билля постановленія, относительно южныхъ провинцій, идущія въ разрѣзъ съ мнѣніемъ президента Hayes'a. Но послѣдній отказалъ въ своей санкціи и, при новомъ голосованіи, его противники не смогли составить большинства двухъ третей голосовъ, необходимыхъ для того, чтобы билль прошелъ несмотря на президентское veto.

Это средство, иногда употреблявшееся палатой и противъ сената, повидимому, теряетъ свое дѣйствіе. Недавно президентъ выразилъ свое желаніе пересмотра конституціи въ смыслѣ разрѣшенія ему обнародовать законы, налагать свое veto на дополнительныя статьи къ нимъ.

Наконецъ, въ рукахъ конгресса имѣется самое сильное оружіе—право дѣлать постановленіе о преданіи президента или его министровъ суду. Въ этомъ случаѣ палата возбуждаетъ судебное преслѣдованіе, а сенатъ постановляетъ приговоръ. Такимъ образомъ косвенно достигается тотъ же самый результатъ, къ которому въ парламентскихъ странахъ приводитъ оставленіе кабинета въ меньшинствѣ—удаленіе отъ должности. Но это героическое средство,

[1]) Bryce, loc. cit., т. I, стр. 287.

пользованіе которымъ—за исключеніемъ случая государственной измѣны—не легко. Съ 1789 года оно было примѣнено только одинъ разъ—противъ президента Джонсона (Iohnson), который дѣйствительно вызвалъ на это конгрессъ. Палата возбудила противъ него обвиненіе, но сенатъ отказался признать его виновнымъ въ виду того, что онъ не совершилъ преступленія, предусмотрѣннаго конституціей [1]).

Уже самыя эти попытки тѣмъ или инымъ путемъ разрѣшить конфликты показываютъ всю опасность абсолютнаго раздѣленія властей и заставляютъ задуматься надъ вопросомъ, не совершили ли составители конституціи 1789 года ошибку, лишивъ президента права роспуска. Глубокую критику этой конституціи далъ Бутми въ слѣдующихъ словахъ: «Связанный въ теченіе долгаго времени съ враждебными ему палатами, принужденный видѣть, какъ всѣ его дѣйствія истолковываются только въ дурную сторону, и не имѣющій возможности предложить законы, которые онъ считаетъ самыми необходимыми, президентъ въ концѣ концовъ примиряется съ господствующимъ режимомъ; онъ приноравливаетъ всѣ свои движенія такимъ образомъ чтобы не возбуждать конфликтовъ; онъ отказывается отъ законопроектовъ, которые полезны правительству, лишь бы только ему дали поскорѣе немного кредитовъ и позволили использовать свое время. Его политика становится вялой и выжидательной». И, сравнивая этотъ тупой уголъ, въ который заходитъ американская парламентская жизнь съ примѣненіемъ роспуска въ Англіи, Бутми ярко рисуетъ всѣ недостатки американскаго режима и всѣ преимущества англійскаго.

Наконецъ, роспускъ законодательныхъ собраній можетъ быть полезенъ не только въ случаѣ конфликта—его можетъ вызвать появленіе на горизонтѣ политической жизни какого-либо первостепенной важности вопроса или раздробленіе партій внутри самого парламента.

II.

Какъ ни различны конституціи сорока четырехъ республикъ, составляющихъ Соединенные Штаты,—всѣ онѣ проникнуты однимъ и тѣмъ же духомъ и построены на одномъ и томъ же началѣ обо-

---

[1]) Ст. 2, отдѣлъ 4 конституціи.

собленія властей. Поэтому все сказанное выше относительно федеральной конституціи позволитъ намъ сократить дальнѣйшій обзоръ [1]). Независимое существованіе трехъ властей: законодательной, исполнительной и судебной—такова основная нота, проходящая черезъ всѣ конституціи отдѣльныхъ штатовъ. Болѣе того, за сто лѣтъ, эта доктрина еще болѣе развилась и кристаллизовалась въ конституціонныхъ законахъ отдѣльныхъ штатовъ и въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ нѣкогда губернаторы назначались законодательными собраніями штатовъ, теперь они выбираются самимъ народомъ. За немногими исключеніями, законодательная власть повсюду сосредоточивается въ двухъ собраніяхъ, сенатѣ и палатѣ представителей, избранныхъ всеобщимъ голосованіемъ, но на разный срокъ: сенаторы, обыкновенно болѣе пожилые, избираются на болѣе продолжительный срокъ, чѣмъ представители. Оба собранія обладаютъ равными полномочіями и палатѣ представителей первенство въ области финансовыхъ законовъ обезпечено только въ 19 штатахъ. Между этими собраніями возникаютъ тѣ же самые конфликты, какіе разгораются между сенатомъ и палатой представителей въ Вашингтонѣ.

На-ряду съ законодательнымъ собраніемъ стоитъ носитель исполнительной власти, губернаторъ, избранный на основѣ всеобщаго избирательнаго права на срокъ отъ одного и до четырехъ лѣтъ. Его полномочія въ области штата аналогичны полномочіямъ президента въ сферѣ федеральнаго управленія и охватываютъ всѣ отрасли исполнительной власти. За исключеніемъ четырехъ штатовъ ему, какъ и президенту, принадлежитъ право относительнаго veto, но, несмотря на всю оппозицію губернатора, палаты могутъ послѣ вторичнаго обсужденія провести любой законъ большинствомъ двухъ третей или трехъ пятыхъ голосовъ.

Конституціи штатовъ строго замыкаютъ каждую власть—законодательное собраніе съ одной стороны и губернатора съ другой—въ ея спеціальную и ограниченную область. Губернаторъ не имѣетъ права ни распускать палаты, ни отсрочивать ихъ засѣданія—развѣ только по соглашенію съ самими палатами относительно дня созыва ихъ. Губернаторъ и всѣ государственные чиновники не могутъ присутствовать на засѣданіяхъ палатъ и не имѣютъ никакого вліянія на ходъ ихъ работъ. Правда, во многихъ штатахъ законодательное собраніе имѣетъ право осуществлять извѣстнаго рода контроль надъ

[1]) Объ этихъ конституціяхъ см. у James Brуce, On Amerian Commonwealth и Tocqueville, la Démocratie in Amerique, т. I, стр. 93 и слѣд.

дѣйствіями губернатора или чиновниковъ путемъ парламентской анкеты [1]), производимой спеціально выбранной изъ состава собранія комиссіей, но, помимо чисто платоническихъ внушеній, эти анкеты на практикѣ не приносятъ замѣтныхъ результатовъ, такъ какъ законодательныя собранія избѣгаютъ прибѣгать къ крайнему средству, т. е. привлеченію къ суду.

Какъ видитъ читатель, это все идеи конституціи 1789 года, перенесенныя изъ центра въ мѣстныя учрежденія каждаго штата. Одинаковыя причины приводятъ къ одинаковымъ послѣдствіямъ; и въ штатахъ повторяются тѣ же самыя тренія, которыя имѣютъ мѣсто въ Вашингтонѣ: — распри между двумя палатами, одинаково сильными благодаря ихъ демократическому происхожденію, конфликты между двумя властями, одинаково выборными, но часто въ различное время и при различномъ состояніи умовъ. И нѣтъ ничего, что могло бы разрѣшить эти конфликты, — лишь одно время, да новые общіе выборы могутъ залечить ихъ! Однако надо замѣтить, что все же тяжелыя послѣдствія этой дуалистической системы менѣе замѣтны въ штатахъ, чѣмъ въ федеральной жизни. Дѣло въ томъ, что здѣсь какъ законодатели, такъ и губернаторы находятся ближе къ избирателямъ, чѣмъ президентъ и конгрессъ въ Вашингтонѣ; они могутъ скорѣе понять всѣ движенія общественнаго мнѣнія, потому что кругъ наблюденія здѣсь уже и избиратели привыкли высказываться гораздо чаще. Почти невозможно предугадать вотума всей федераціи, ибо трудно разобраться во всѣхъ теченіяхъ общественной мысли и каждая партія можетъ вѣрить въ то, что она именно является представительницей большинства страны. Въ небольшомъ государствѣ правительство имѣетъ возможность гораздо лучше узнать истинныя нужды и желанія своихъ согражданъ и сообразоваться съ ними—ибо отъ этого зависитъ самая судьба его. Близость избирателей и постоянно ощущаемое давленіе ихъ воли— такова, повторяемъ, причина того, что въ штатахъ конфликты болѣе рѣдки, чѣмъ въ Вашингтонѣ.

III.

Еще прежде чѣмъ проявиться въ области внѣшней политики, доктрина Монроэ совершенно была усвоена обѣими Америками благодаря той пропагандѣ, которую совершала федеральная конституція. Одинъ за другимъ, каждый штатъ Южной Америки вводилъ у

[1]) James Bryce, loc. cit., т. II, стр. 98.

себя режимъ, скопированный съ одного и того же образца—конституціоннаго права Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. По мѣрѣ того какъ исчезала королевская власть — въ Мексикѣ и Бразиліи — и возникала республика, каждая изъ нихъ стремилась къ федераціи и въ то же время ревниво охраняла свою автономію, свое мѣстное самоуправленіе. Нерѣдко эта мѣстная независимость вовсе не соотвѣтствовала дѣйствительнымъ потребностямъ страны, но она провозглашалась во имя духа подражанія. Такимъ образомъ во всѣхъ четырнадцати республикахъ Центральной и Южной Америки дѣйствуетъ въ настоящее время тотъ же самый федеративный и дуалистическій режимъ.

Вотъ почему ихъ политическій строй не представляетъ никакихъ оригинальныхъ чертъ. Онѣ отличаются отъ Сѣвера только своей неустойчивостью, и отсутствіе права роспуска во многихъ штатахъ не разъ было возмѣщено pronunciamiento; можно сказать, что государственные перевороты — это мѣстная болѣзнь. Итакъ, самаго бѣглаго обзора будетъ достаточно, чтобы читатель могъ составить себѣ представленіе объ этихъ конституціяхъ [1]).

Всѣ среднеамериканскія и южноамериканскія республики носятъ федеративный характеръ; краеугольный камень этой федераціи— мѣстная автономія; компетенція федеральнаго правительства ограничена чисто спеціальными функціями. Законодательная власть осуществляется конгрессомъ, раздѣленнымъ на два собранія — палату депутатовъ и сенатъ, выбираемыя однѣми и тѣми же избирательными коллегіями. Для того, чтобы до извѣстной степени предотвратить опасность конфликтовъ между обѣими палатами, многія конституціи оговариваютъ, что выборы сенаторовъ и депутатовъ должны происходить одновременно во всей странѣ [2]).

Исполнительная власть принадлежитъ президенту республики, избранному либо прямымъ народнымъ голосованіемъ (Бразилія), либо двухстепеннымъ (Аргентина); онъ отправляетъ ее съ помощью министровъ, назначенныхъ имъ по своему полному усмотрѣнію; онъ имѣетъ право налагать свое veto на законопроекты, вотированные конгрессомъ. Но въ этомъ случаѣ онъ обязанъ черезъ 10 дней вернуть его обратно, послѣ чего конгрессъ приступаетъ къ вторичному вотированію. Если въ каждой изъ палатъ въ его пользу выскажется большинство двухъ третей голосовъ, онъ получаетъ силу закона.

---

[1]) Тексты этихъ конституцій см. у Dareste, Constitutions modernes, т. II и въ Annuaire de legislation étrangère.

[2]) Конституція Бразиліи, ст. 16, § 3.

Обѣ власти не зависятъ другъ отъ друга—этотъ принципъ обособленія властей, заимствованный изъ Вашингтона, принятъ всѣми республиками. Конгрессъ по праву, безъ всякаго созыва, собирается въ установленный срокъ, самъ откладывая и пріостанавливая свои засѣданія; президенту дано право созывать его только на экстраординарную сессію. Въ нѣсколькихъ республикахъ (напр. въ Мексикѣ) конгрессъ замѣщаетъ себя во время каникулъ постоянной комиссіей «недовѣрія». Министры не могутъ принадлежать къ составу конгресса и не имѣютъ права присутствовать на его засѣданіяхъ; они могутъ сообщаться съ нимъ только письменно, или лично путемъ переговоровъ и съ комитетами палатъ. Нечего и говорить, что они не отвѣтственны передъ конгрессомъ за политику правительства [1]).

Логическимъ слѣдствіемъ всего этого дуализма являлся отказъ президенту въ правѣ роспуска, и ни одна изъ американскихъ конституцій не преминула сдѣлать этотъ выводъ: о правѣ роспуска въ нихъ и нѣтъ и помину. Но практика жизни часто восполняла его отсутствіе, и не разъ президентъ въ видахъ «безопасности національныхъ учрежденій» объявлялъ «парламентское междуцарствіе» [2]), для того чтобы править путемъ декретовъ. Но это было не роспускомъ парламента, а pronunciamiento.

Швейцарія.

I.

Швейцарская конституція не имѣетъ столь важнаго значенія, какъ конституція Соединенныхъ Штатовъ, и мы остановимся на ней менѣе подробно. Причина этого заключается не въ миніатюрности страны, ибо и мелкое государство можетъ имѣть вліяніе на

---

1) Исключеніе представляетъ конституція Гаити, ст. 73 которой гласитъ: „Въ случаѣ важнаго разногласія между исполнительной властью и палатой общинъ, первая можетъ съ согласія сената, хотя бы даже большинства двухъ третей его наличнаго состава, распустить палату, но обязана въ этомъ случаѣ созвать новую палату не позже, чѣмъ черезъ мѣсяцъ.

2) См. замѣтку о Колумбіи г. Demetrio Porras, профессора католическаго университета въ Боготѣ, Annuaire de législation étrangère, 1885, стр. 652.

учрежденія сосѣднихъ народовъ. Но дѣло въ томъ, что политическій строй Гельветической республики тѣсно связанъ съ самой природой страны: онъ объясняется цѣлымъ рядомъ историческихъ, географическихъ и даже лингвистическихъ причинъ, которыя свойственны только одной Швейцаріи и не повторяется ни въ одной другой странѣ. Вотъ почему швейцарская конституція, несмотря на все свое старинное происхожденіе, никогда не была воспринята другимъ народомъ за отсутствіемъ у него соотвѣтствующихъ условій. Она столь «образцова» и подлинна, какъ и конституціи Англіи и Америки, но въ то же время она есть и навѣрное всегда останется единственной въ своемъ родѣ. Это увеличиваетъ интересъ къ ней, но дѣлаетъ ее гораздо менѣе значительной, чѣмъ американская конституція, принятая четырнадцатью штатами, или англійская, распространенная въ двадцати.

До 1848 года швейцарскіе кантоны были связаны другъ съ другомъ чрезвычайно тонкой нитью и составляли лишь союзъ отдѣльныхъ мелкихъ государствъ [1]).

Сеймъ, облеченный мизерными полномочіями, исполнительная власть, осуществляемая по очереди правительствомъ каждаго кантона — таковы первые и маловліятельные органы союзной власти. Но событія 1847 года вызвали глубокую перемѣну въ ихъ организаціи. Правда, независимость кантоновъ по-прежнему является краеугольнымъ камнемъ швейцарскаго строя, но конституціи 1848 и 1874 г. обезпечили верховенство за конфедераціей.

Основной принципъ этихъ конституцій, ихъ, такъ сказать, лейтмотивъ — это народный суверенитетъ [2]). Ихъ идеалъ — непосредственное народное правленіе. «Всѣ политическія формы, какія только можно себѣ представить—говорилъ одинъ швейцарскій депутатъ, Heer — не болѣе какъ палліативы, не могущіе замѣнить ту организацію, которою мы обладаемъ въ нашей общинѣ, гдѣ мы всѣ можемъ высказываться одинъ за другимъ, гдѣ предложенія дебатируются и мотивируются передъ лицомъ всего народа, гдѣ народное собраніе послѣ свободнаго обсужденія является и судьею послѣдней инстанціи. Этотъ народный суверенитетъ двусторо-

---

[1]) См. Paul Matter, Le Souderbund, оттискъ изъ Annales des l'Ecole de sciences Politiques, 1895—1896.

[2]) „Суверенитетъ исходитъ отъ народа — гласитъ женевская конституція.—Всѣ политическія власти и всѣ административныя должности являются только представителями его верховной власти".

ненъ — его одна сторона суверенитетъ націи, другая суверенитетъ своего кантона; это народъ—суверенъ въ національной жизни, народъ — суверенъ въ своемъ кантонѣ. Эта двоякая точка зрѣнія имѣетъ глубокое вліяніе на всю организацію публичныхъ властей.

Центральный органъ конфедераціи—это общефедеральное собраніе, раздѣленное на 2 палаты: національный и союзный совѣты. Первый, избираемый непосредственно всѣмъ народомъ по одному депутату отъ 20.000, представляетъ всю швейцарскую націю въ цѣломъ, воплощаетъ всѣ ея федеративныя стремленія. Наоборотъ, государственный совѣтъ является представителемъ кантональнаго суверенитета, выраженіемъ индивидуалистическихъ стремленій всѣхъ конфедерантовъ. Онъ состоитъ изъ двухъ депутатовъ отъ каждаго кантона, избранныхъ кантонами согласно тѣмъ избирательнымъ нормамъ, какія установлены ихъ конституціями; одни—наиболѣе многочисленные—поручаютъ ихъ избраніе кантональнымъ совѣтамъ, другіе—непосредственно самому народу, т. е. въ народныхъ общинахъ собранію или по установленному избирательному праву.

Такъ какъ обѣ палаты имѣютъ одну и ту же власть и, за исключеніемъ случая пересмотра конституціи, не могутъ быть распущены, то законъ строго регламентируетъ ихъ взаимоотношенія, дабы избѣжать всякаго конфликта между ними [1]). Онѣ собираются въ одно и то же время и обсуждаютъ вмѣстѣ всѣ дѣла, которыя входятъ въ ихъ компетенцію. Въ случаѣ разногласія между членами той и другой палаты обсуждаемый законопроектъ или, точнѣе говоря, тѣ пункты, которые вызвали разногласіе, подвергается взаимной переработкѣ: и тѣ и другіе стараются придти къ соглашенію путемъ взаимныхъ уступокъ. «Въ концѣ сессіи, когда законодательный маятникъ съ лихорадочной быстротой колеблется взадъ и впередъ, людямъ съ твердыми принципами приходится переживать тяжелые часы, такъ какъ въ послѣдніе дни сессіи федеральное собраніе похоже скорѣе на базаръ, чѣмъ на парламентъ».

Фактически конфликты—чрезвычайно рѣдкое явленіе, такъ какъ кантональный совѣтъ чаще всего склоняется передъ волей національнаго совѣта и уступаетъ. Дѣло въ томъ, что національный совѣтъ занялъ верховное мѣсто въ парламентской жизни страны. Почти всѣ государственные дѣятели оказываютъ ему явное предпочтеніе передъ другой палатой. Короткій законодательный періодъ,

---

[1]) См. подробности. Dubs, Droit public de la Suisse, т. II, стр. 89.

равный одному году, широкія полномочія члена второй палаты, болѣе страстные и интересные дебаты, современная централистская тенденція—все это влечетъ ихъ въ національный совѣтъ и заставляетъ смотрѣть на назначеніе въ кантональный совѣтъ, какъ на переходную ступень, какъ на временное испытаніе.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, когда конфликтъ угрожаетъ принять опасные размѣры, оба совѣта собираются и составляютъ одно федеральное собраніе. Точно такой же порядокъ существуетъ для избранія федеральныхъ совѣтниковъ, судей, главнокомандующаго арміи и осуществленія права помилованія.

До Зондербунда исполнительная власть существовала только въ самой зачаточной формѣ; она была организована конституціей 1848 г., но еще далеко не вполнѣ обособилась отъ законодательной власти. Согласно этой конституціи исполнительная власть принадлежитъ федеральному (или союзному) совѣту, состоящему изъ 7 членовъ, выбранныхъ федеральнымъ собраніемъ. Это постановленіе весьма характерно для страны, гдѣ народное голосованіе является символомъ вѣры.

Президентъ конфедераціи избирается федеральнымъ собраніемъ на одинъ годъ изъ ея среды. Каждый совѣтникъ стоитъ во главѣ министерскаго департамента, при чемъ это распредѣленіе департаментовъ производится ежегодно самимъ совѣтомъ.

Уже эта система избранія членовъ исполнительнаго совѣта народнымъ представительствомъ, это ежегодное обновленіе предсѣдателя исполнительнаго совѣта (президента конфедераціи) ставятъ исполнительный совѣтъ въ зависимое положеніе отъ федеральнаго собранія. Это подчиненіе исполнительнаго органа законодательному стало еще ярче послѣ того, какъ было постановлено, что нѣкоторыя рѣшенія совѣта могутъ приниматься самимъ собраніемъ, другими словами, что нѣкоторыя функціи исполнительной власти могутъ присваиваться законодательной властью. Когда приходилось опредѣлять, какія именно правительственныя рѣшенія могутъ быть приняты федеральнымъ собраніемъ, послѣднее показало себя весьма щедрымъ по отношенію къ своей собственной власти и даже послѣ созданія федеральнаго суда, сохранило за собой самыя широкія полномочія. «Этотъ порядокъ, который можно опредѣлить словомъ органическое смѣшеніе властей, чрезвычайно вреденъ на практикѣ, такъ какъ онъ совершенно искажаетъ взаимныя отношенія двухъ политическихъ органовъ и превращаетъ федеральный совѣтъ въ низшую инстанцію по отношенію къ федеральному собра-

нію; онъ развиваетъ въ послѣднемъ совершенно ненормальнымъ путемъ чувство своего собственнаго всемогущества и, парализуя дѣйствія федеральнаго совѣта, дѣлаетъ весьма сомнительной его политическую отвѣтственность»[1]).

Само собою понятно, что такой строй совершенно исключаетъ возможность права роспуска: федеральный совѣтъ и даже президентъ конфедераціи находится въ слишкомъ тѣсной зависимости отъ законодательнаго собранія, чтобы имѣть право отослать представителей на судъ избирателей. Роспускъ кантональнаго совѣта въ частности не возможенъ въ силу его федеративнаго характера, какъ представителя кантоновъ и—большей частью—кантональной легислатуры. Столь юридически немыслимо и распущеніе національнаго совѣта (нижней палаты) президентомъ, избраннымъ всего нѣсколько мѣсяцевъ назадъ, во многихъ отношеніяхъ подчиненнымъ ему и активнымъ главою исполнительной власти. Въ парламентскихъ монархіяхъ коронѣ обезпечено центральное положеніе третейскаго судьи, которое и даетъ ему авторитетъ, необходимый для роспуска парламента. Правда, и во Франціи президентъ избирается конгрессомъ, но на семь лѣтъ, и онъ не зависитъ ни отъ палатъ, какъ законодательной власти, ни отъ министерства, какъ власти исполнительной. Совершенно другую роль играетъ президентъ въ Швейцаріи, и поэтому не приходится удивляться отсутствію права роспуска въ федеральной конституціи.

Нѣкоторые публицисты предлагали предоставить право роспуска народу и позволить ему отзывать федеральное законодательное собраніе такъ же, какъ въ нѣкоторыхъ кантонахъ онъ можетъ отзывать мѣстные кантональные совѣты. Другіе предлагали вручить право роспуска самому федеральному собранію, которое, говорили они, лучше, чѣмъ кто-либо другой, знаетъ, когда ему необходимо предстать передъ избирателями. Но это средство—героическое, такъ какъ это значило бы требовать отъ депутатовъ, которые остаются простыми людьми, чтобы они сами совершили свое политическое самоубійство. Наконецъ, третьи совѣтовали дать правительству право обращаться къ народу съ предложеніемъ о пересмотрѣ. Но ни одна изъ этихъ возможностей не была серьезно обсуждена въ Швейцаріи, такъ какъ швейцарская конституція нашла въ референдумѣ и правѣ народной иниціативы лучшее средство противъ всѣхъ тѣхъ отрицательныхъ послѣдствій, которыя вытекаютъ изъ отсутствія права роспуска.

---

[1]) Dubs, loc. cit., стр. 104.

Референдумъ,—т. е. право народа требовать при извѣстныхъ условіяхъ опроса избирателей, по поводу вотумовъ законодательнаго собранія—позволяетъ передать на непосредственное обсужденіе всей страны вопросъ, представляющій всеобщій интересъ. Оно до извѣстной степени служитъ предохранительнымъ клапаномъ противъ тѣхъ конфликтовъ, которые могли бы вспыхнуть между законодательнымъ собраніемъ и исполнительной властью. Собравъ подписи тридцати тысячъ гражданъ или восьми кантоновъ, друзья исполнительной власти могутъ аппеллировать на рѣшенія, принятыя законодательной властью, и это даетъ надежду на мирное разрѣшеніе конфликта между двумя властями.

Съ другой стороны право народной иниціативы въ области пересмотра конституціи можетъ устранить опасность разногласія международнымъ представительствомъ и страной. Предложеніе о пересмотрѣ конституціи, подписанное 50 тысячами гражданъ, предоставляется на рѣшеніе народа; если онъ скажетъ «да», то тѣмъ самымъ федеральное собраніе должно быть цѣликомъ обновлено; новое собраніе выработаетъ проектъ конституціи, который и будетъ окончательно утвержденъ народомъ. Такимъ образомъ, право народной иниціативы представляетъ удобное средство, которое позволяетъ обновлять составъ народнаго представительства, если онъ не соотвѣтствуетъ общественному мнѣнію страны. И фактически Швейцарія недалека отъ того права «отозванія», которое проповѣдуютъ нѣкоторые публицисты. Въ самомъ дѣлѣ, кто можетъ помѣшать народу, пользуясь своимъ правомъ иниціативы, потребовать пересмотра конституціи съ единственной цѣлью смѣнить народное представительство, политика котораго ему не нравится, хотя бы даже за этимъ и не послѣдовало пересмотра?

При такой политической организаціи право роспуска совершенно излишне.

II.

Въ конституціяхъ отдѣльныхъ кантоновъ царитъ та же самая доктрина народнаго суверенитета, что и въ федеральной конституціи. Но ея конкретное осуществленіе здѣсь носитъ другой характеръ, такъ какъ въ большинствѣ кантоновъ исполнительная власть избирается непосредственно самимъ народомъ. Единое законодательное собраніе, избранное всеобщимъ и прямымъ голосованіемъ, исполнительный совѣтъ, состоящій изъ 3—9 членовъ, непосредственно выбранныхъ народомъ—таковъ обычный режимъ швей-

царскихъ кантоновъ. Въ крупныхъ кантонахъ эта уравновѣшенность властей приводитъ къ конфликтамъ, которые гораздо менѣе возможны въ мелкихъ кантонахъ. Сами конституціи предусматриваютъ извѣстныя мѣры для разрѣшенія этихъ конфликтовъ.

Мы не станемъ повторять того, что уже говорили о референдумѣ; за исключеніемъ трехъ всѣ мѣстныя конституціи допускаютъ народное голосованіе, которое здѣсь имѣетъ еще болѣе важное значеніе, чѣмъ въ федеральной жизни, такъ какъ при совершенно одинаковомъ происхожденіи властей борьба между ними весьма вѣроятна.

Нѣкоторые маленькіе кантоны, въ которыхъ еще живетъ обычай народныхъ собраній, находятъ самый простой порядокъ для опроса народа: встаетъ ли на очереди какой-нибудь неотложный вопросъ, возникаетъ какой-нибудь конфликтъ,—сходится народное собраніе и постановляетъ свое рѣшеніе; народъ высказался, правительству остается только склониться передъ его волей [1]).

Въ Женевѣ исполнительной власти принадлежитъ своего рода суспенсивное veto. Исполнительный совѣтъ можетъ прежде, чѣмъ обнародовать законъ, вернуть его обратно законодательной власти,—великому совѣту, со своими поправками, но не позже какъ черезъ шесть мѣсяцевъ [2]). Если послѣ вторичнаго вотированія этотъ законъ будетъ снова принятъ законодательнымъ совѣтомъ, исполнительная власть обязана безъ промедленія обнародовать и привести его въ исполненіе.

Наконецъ, въ семи (точнѣе, шести съ половиной) кантонахъ:—Бернскомъ, Ааргау, Солотурнѣ, Базелѣ (сельскіе округа), Люцернѣ, Тургау и Шафгаузенѣ—народъ имѣетъ право отзывать кантональный

---

[1]) См. о народн. собр. Ch. Benoist, Une Democratie historique: la Suisse, Revue de Deux Mondes, 15 янв. 1895 г.

[2]) Этотъ шестимѣсячный срокъ былъ установленъ въ 1847 г., когда согласно женевской конституціи выборы въ великій совѣтъ ежегодно чередовались съ выборами въ кантон. исполнительный совѣтъ. Такимъ образомъ истеченіе шестимѣсячнаго срока совпадало съ моментомъ перезбранія того или иного учрежденія и позволяло верховному судьѣ, народу, уладить разногласіе... Послѣ модификаціи конституціи каждое изъ упомянутыхъ учрежденій избирается на 3 года, но ихъ выборы чередуются съ выборами депутатовъ въ центральныя представительныя учрежденія конфедераціи, такъ что въ случаѣ конфликта избиратели могутъ еще и теперь путемъ выборовъ проявить свое отношеніе къ задержанному закону. Эти подробности доставлены намъ г. Fazy, женевскимъ адвокатомъ.

совѣтъ, если находитъ его политику несоотвѣтствующей общественнымъ интересамъ. Такъ, напр. въ Бернскомъ кантонѣ большой совѣтъ долженъ быть переизбранъ по требованію, заявленному 8.000 гражданъ. Это не что иное, какъ право роспуска, предоставленное самому народу.

Гамбургъ, Бременъ и Любекъ.

Вольные нѣмецкіе города сохранили свой старый режимъ почти въ чистомъ видѣ. Верховная власть воплощается въ двухъ палатахъ: Думѣ, выборномъ по довольно сложной избирательной системѣ законодательномъ собраніи и сенатѣ, пожизненно назначенномъ первой путемъ прямого или косвеннаго голосованія. Сенатъ представляетъ собой одновременно законодательный и исполнительный совѣтъ, обсуждающій законы и приводящій ихъ въ исполненіе; онъ является представителемъ государства въ международныхъ отношеніяхъ; его члены занимаютъ высшія административныя должности.

Нижняя палата не можетъ быть распущена. Сенату отказано въ правѣ роспуска ея по двумъ основаніямъ: потому что онъ самъ избирается и равенъ ей; въ случаѣ разногласія между обѣими палатами онъ не можетъ стать на внѣ-партійную точку зрѣнія, ибо самъ является заинтересованной стороной. Однако для того, чтобы избѣжать возможности подобнаго рода треній и конфликтовъ между обѣими палатами, установленъ особый, сложный весьма цѣлесообразный порядокъ. Сначала обѣ палаты выбираютъ комиссію, которая ищетъ почву для соглашенія. Если же послѣднее не удается, конфликтъ переносится или въ высшій имперскій судъ (гамбургская конституція), или въ аппелляціонный гамбургскій судъ (конституція Бремена и Любека), либо, наконецъ, передается на разрѣшеніе особой депутаціи — комиссіи, составленной поровну изъ членовъ обѣихъ палатъ. Эта «депутація» и есть окончательная и послѣдняя судебная инстанція.

Подобная система вполнѣ возможна для этихъ маленькихъ государствъ и, дѣйствительно, съ успѣхомъ замѣняетъ собой право роспуска.

ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Заканчивая эту книгу, намъ необходимо подвести итоги, къ которымъ насъ привело изученіе исторіи конституціоннаго права и современныхъ политическихъ системъ; необходимо намѣтить въ общихъ чертахъ—если такъ можно выразиться—философію права роспуска.

Слѣдующіе выводы напрашиваются какъ бы сами собой: право роспуска несовмѣстимо съ режимомъ конвента; напротивъ, оно свойственно представительной монархіи и парламентскому правленію и, наконецъ, оно полезно всюду, гдѣ правительство обособлено отъ парламента и гдѣ существуетъ двухпалатная система. Само собой понятно, что мы не будемъ говорить объ абсолютной монархіи: государственный совѣтъ такой монархіи отнюдь не можетъ быть названъ парламентомъ, а отозваніе его членовъ не имѣетъ ничего общаго съ роспускомъ послѣдняго.

Режимъ конвента покоится на всемогуществѣ единаго законодательнаго собранія. Его исходная точка—непосредственное народное правленіе. Его политическій идеалъ—регулярное функціонированіе народныхъ собраній, на которыхъ граждане сами рѣшаютъ всѣ обще-государственные вопросы. Но этотъ государственный идеалъ разбивается о реальныя условія современной дѣйствительности. Многочисленность гражданъ, огромныя разстоянія, необходимость быстрыхъ рѣшеній—все это препятствуетъ періодическому совѣщанію гражданъ. Но если народъ не можетъ самъ осуществить свою верховную власть, онъ долженъ по крайней мѣрѣ дѣлать это съ помощью своихъ представителей, менѣе многочисленныхъ, чѣмъ онъ, сконцентрированныхъ въ одномъ мѣстѣ и политически болѣе опытныхъ, чѣмъ онъ. Народные представители осуществляютъ всю полноту власти, которая переходитъ къ нимъ отъ народа и не могутъ отчудить ее кому бы то ни было; они издаютъ законы, приводятъ ихъ въ исполненіе и творятъ судъ. Такова сущность народовластія.

Въ этой политической организаціи нѣтъ мѣста праву роспуска, ибо нѣтъ той власти, которая могла бы его осуществлять. Вся исполнительная власть сосредоточивается въ рукахъ народнаго представительства, и министры, если таковые существуютъ,—не болѣе, какъ простые секретари, находящіеся въ его распоряженіи и лишенные всякаго авторитета. Продолжительность законодательнаго періода установлена самой конституціей, и только само законодательное собраніе можетъ опредѣлять срокъ прекращенія своей дѣятельности. Такъ, конвентъ 1792 г. и Конституанта 1848 г. сами назначили день своего закрытія.

Такимъ образомъ, строго говоря, право роспуска могло бы какъ право полновластнаго собранія распускать самого себя. Приближается ли оно къ концу законодательнаго періода, стоитъ ли оно передъ лицомъ какой-нибудь великой задачи, чувствуетъ ли оно свое разногласіе со страной или испытываетъ необходимость въ опросѣ избирателей—въ виду ихъ возможностей законодательному собранію могло бы быть предоставлено право самораспущенія. Но въ большинствѣ случаевъ оно оказалось бы пустымъ звукомъ, ибо такое собраніе едва-ли добровольно осуществило бы его. Наконецъ, и самъ народъ можетъ имѣть право требовать роспуска законодательнаго собранія, въ той формѣ и при тѣхъ условіяхъ, которыя установлены самимъ закономъ. Нѣкоторые публицисты стоятъ за эту систему, и она принята въ семи швейцарскихъ кантонахъ.

Но этотъ режимъ можетъ быть только временнымъ и переходнымъ состояніемъ. Тѣ примѣры, которые намъ дала исторія, могутъ быть раздѣлены на двѣ категоріи: Если собраніе, облеченное учредительной властью, выбрано только для опредѣленной цѣли, какъ, напр., для вотированія конституціи,—оно расходится тотчасъ по окончаніи своей миссіи. Если же, наоборотъ, оно выбрано на долгій періодъ времени, и не столько для опредѣленной цѣли, сколько для отправленія общегосударственныхъ функцій,—оно становится самой деспотической и капризной властью. Итакъ, подобная организація возможна только въ небольшихъ странахъ, гдѣ избирательныя коллегіи и законодательныя собранія не многочисленны.

Право роспуска, сказали мы, свойственно представительнымъ монархіямъ—разумѣя подъ послѣдними монархіи, въ которыхъ существуетъ представительное собраніе, но гдѣ министерство не отвѣтственно передъ народнымъ представительствомъ. Этотъ режимъ является промежуточнымъ образованіемъ на пути между абсолютизмомъ и парламентарнымъ правленіемъ. Народъ можетъ высказывать свое

мнѣніе съ помощью своихъ представителей, но онъ не въ силахъ повліять на ходъ политики правительства, не можетъ заставить его принять тотъ или иной законъ, необходимый для народныхъ интересовъ. Народные представители на каждомъ шагу натыкаются на два барьера, поставленные конституціей—королевское veto и министерскую безотвѣтственность. Они могутъ безконечное число разъ вотировать законопроектъ—онъ остается мертвой буквой вслѣдствіе полнаго индифферентизма монарха. Они могутъ безконечное число разъ выражать свое недовѣріе министерству—министры продолжаютъ сохранять свои портфели до тѣхъ поръ, пока пользуются довѣріемъ монарха. Такимъ образомъ при властномъ и деспотическомъ государѣ народное представительство превращается въ декорацію, если же на тронѣ окажется либеральный и просвѣщенный правитель—парламентаризмъ начинаетъ проникать если не въ законы, то по крайней мѣрѣ въ политическіе нравы страны.

Легко понять, что право роспуска неотдѣлимо отъ этого режима: правительство не можетъ не пользоваться имъ, какъ орудіемъ противъ поползновеній представительнаго собранія на руководство политикой страны. Несомнѣнно, права народнаго представительства ограничиваются уже самой конституціей, согласно которой вся исполнительная власть всецѣло и безконтрольно принадлежитъ главѣ государства, который осуществляетъ ее при помощи министровъ, а палатамъ не дается даже право контролировать общую политику правительства и предоставляются лишь чисто законодательныя функціи. Но это не болѣе какъ теорія. На самомъ дѣлѣ палатамъ постоянно приходится касаться обще-правительственной политики, при обсужденіи бюджетныхъ, торговыхъ, экономическихъ, дипломатическихъ, военныхъ и др. вопросовъ. Стремясь расширить свои полномочія преобразовать чисто-представительный режимъ въ парламентское правленіе, палаты сами тщательно ищутъ всѣхъ удобныхъ случаевъ для критики и контроля правительства, а иногда и сами создаютъ ихъ. Такой удобной почвой для борьбы является вотированіе бюджета, отказъ отъ котораго можетъ даже обезпечить за ними побѣду.

Имѣя предъ собой такую смѣлую и боевую палату, правительству остается только одна альтернатива: либо подчиниться, либо распустить собраніе.

Оно можетъ уступить передъ этой «узурпаціей» палаты и, склоняясь передъ парламентскимъ большинствомъ, уволить министерство, потерявшее довѣріе народныхъ представителей. Тогда принципъ отвѣтственности министерства вводится въ политическую жизнь

страны, если не юридически, то на дѣлѣ, и представительное правленіе мало по мало уступаетъ мѣсто парламентарному. Такова именно была конституціонная исторія Англіи и Швеціи, и до извѣстной степени и Венгріи. Въ этихъ странахъ борьба между короной и парламентомъ, богатая различными эпизодами, революціями и реакціями, тянулась цѣлыя столѣтія, но, въ концѣ концовъ, народное представительство добилось отвѣтственности министерства и парализовало королевское veto. Правда, въ Англіи министры до сихъ поръ называютъ еще «queens servants», но, фактически они — представители большинства палаты общинъ. Правда, писанная конституція Швеціи и обычное право Англіи приписываютъ еще монарху право veto,— но онъ пользуется имъ чрезвычайно рѣдко въ первой и никогда во второй. То вынужденный и напуганный, какъ Карлъ I, Іаковъ II, или Вильгельмъ, то по доброй волѣ, какъ Эдуардъ I, монархъ уступаетъ часть своей власти въ пользу парламента.

Однако этимъ смѣлымъ и упорнымъ палатамъ правительство можетъ противопоставить также и свое упорное сопротивленіе. Исторія даетъ много примѣровъ этого рода, и народное представительство не всегда выходитъ побѣдителемъ изъ этой борьбы. Исторія прусскаго ландтага въ 1862 и 1866 гг. является блестящимъ подтвержденіемъ. Для того чтобы освободиться отъ упрямой палаты, правительство послѣдовательно можетъ распускать ее и принимать всѣ свои мѣры для того, чтобы добиться «хорошихъ выборовъ». Многіе государственные люди проявили въ этомъ отношеніи настоящій талантъ. Если выборы оказываются благопріятными для правительства—кризисъ исчерпанъ. Если они враждебны ему—оно можетъ или открыто не считаться съ ними, какъ это дѣлалъ Бисмаркъ въ Пруссіи, во время бюджетнаго конфликта, или постарается ужиться съ народнымъ представительствомъ путемъ крошечныхъ уступокъ, лавировать между партіями, править при помощи разныхъ экспериментовъ и компромиссовъ. Таковы именно были послѣдствія многочисленныхъ роспусковъ въ Германіи и Австріи. При этомъ правительство никогда не теряло надежды на то, чтобы въ первый же день освободиться отъ этой недостаточно послушной палаты, и искало удобнаго случая, чтобы объявить новый роспускъ и получить, наконецъ, желанную палату. Бисмаркъ, канцлеръ Германской Имперіи, не разъ совершенно недвусмысленно высказывалъ подобные взгляды.

Право роспуска является не менѣе существеннымъ атрибутомъ и въ парламентскихъ странахъ. Въ противоположность народовластью, въ парламентскомъ строѣ правительственная власть воплощается

не въ парламентѣ, а въ кабинетѣ, отвѣтственномъ передъ парламентомъ. Палаты издаютъ законы, исполнительная власть приводитъ ихъ въ исполненіе подъ контролемъ народнаго представительства, которое, благодаря праву утвержденія бюджета, праву интерпелляціи и праву законодательной инициативы, можетъ въ любой моментъ оставить министерство въ меньшинствѣ и тѣмъ самымъ смѣстить его. Итакъ парламентское правленіе покоится на согласіи между различными властями, на согласіи между двумя палатами, наконецъ, на согласіи между парламентомъ и страной. Къ конституціонному строю можно съ полнымъ основаніемъ примѣнить извѣстную басню о «желудкѣ и членахъ»: ибо разногласіе между отдѣльными органами конституціоннаго государства порождаетъ его анемію:

И скоро несчастные люди въ безсиліи падаютъ,
И къ сердцу ихъ кровь не подходитъ,
И члены всѣ сохнутъ и силы уходятъ

Варіируя текстъ Лафонтена, можно прибавить къ этому:

Это можетъ быть приложимо къ публичному праву.

Въ самомъ дѣлѣ, пусть только вспыхнетъ конфликтъ между правительствомъ и палатами—все приходитъ въ хаосъ, все останавливается и весь парламентскій строй колеблется въ своихъ основахъ. Въ странѣ послѣдовательнаго парламентаризма не можетъ быть даже и рѣчи о конфликтѣ между исполнительной и законодательной властью, ибо лишь только первая потеряла довѣріе второй—она должна уступить свое мѣсто противнику. Но парламентаризмъ далеко еще не во всѣхъ странахъ достигъ такой высоты и нерѣдко министерство вступаетъ въ борьбу съ парламентомъ или одной изъ палатъ. Конфликтъ можетъ возникнуть и между двумя палатами, въ большинствѣ случаевъ различными по своему происхожденію и по своей тенденціи, изъ которыхъ одна упорно противодѣйствуетъ всякому прогрессу, а другая стремится парализовать ее. Борьба можетъ разгорѣться и внутри одной и той же палаты между, двумя или многими партіями, равными по числу голосовъ, вслѣдствіе чего ни одна изъ нихъ не въ силахъ удержаться у власти. Далѣе, конфликтъ можетъ произойти между законодательной и судебной властью, если первая стремится присваивать себѣ функціи второй и прямо, или косвенно, творить судъ. Наконецъ, расколъ можетъ обнаружиться между парламентомъ и самой страной, когда онъ не считается съ

перемѣнами, происшедшими въ общественномъ мнѣніи, съ новыми потребностями и интересами страны.

Во всѣхъ этихъ случаяхъ, передъ государствомъ встаетъ серьезная опасность. Конфликтъ можетъ принять затяжной характеръ, пропасть разногласія между правительствомъ, парламентомъ и страной можетъ стать еще глубже... и кризисъ закончится революціей, если только конституція не подскажетъ простого, быстраго и цѣлесообразнаго средства для мирнаго разрѣшенія его.

Этимъ средствомъ и является право роспуска, которое предоставляетъ самому народу разрѣшить конфликтъ и народъ, этотъ верховный судья, эта послѣдняя инстанція, постановляетъ свое окончательное рѣшеніе, передъ которымъ должны склониться и правительство, и парламентъ. Отнынѣ не можетъ быть ни разногласій, ни борьбы—судебный процессъ оконченъ, ибо приговоръ не подлежитъ обжалованію.

При ближайшемъ разсмотрѣніи мы убѣждаемся въ томъ, что право роспуска вполнѣ согласно съ основнымъ принципомъ парламентскаго строя—суверенитетомъ народа. Народъ источникъ всякой власти: законодательной, ибо депутаты избираются непосредственно имъ самимъ и являются его представителями;—исполнительной, ибо если народъ и не выбираетъ самъ министровъ, то послѣдніе фактически являются делегатами парламентскаго большинства и подчинены ежедневному контролю народнаго представительства; наконецъ судебной, ибо суды творятъ правосудіе именемъ народа и слѣдятъ за исполненіемъ законовъ, установленныхъ народными представителями.

Будучи суверейнымъ, народъ долженъ сказать свое слово всякій разъ, когда возникаетъ какой-либо опасный для націи конфликтъ. Иначе кризисъ затянется до конца законодательнаго періода, быть можетъ отдаленнаго, парламентская работа будетъ парализована, и въ странѣ начнется опасная и преступная агитація. Необходимо найти выходъ изъ такого положенія, и такимъ выходомъ является опросъ избирателей.

Пусть не говорятъ намъ, что роспускъ, примѣняемый исполнительной властью, является насмѣшкой надъ народнымъ представительствомъ, а слѣдовательно и надъ избирателями, пославшими его,—мы думаемъ, что въ достаточной мѣрѣ показали несостоятельность этого взгляда. Обратиться къ кому-нибудь, чтобы не только узнать мнѣніе, но выслушать категорическое рѣшеніе—значитъ ли это презирать его? Право роспуска не является нарушеніемъ основ-

ныхъ правъ гражданъ, оно не что иное, какъ аппелляція, обращеніе къ народу. Идетъ ли дѣло о разрѣшеніи парламентскаго конфликта, стоитъ ли на очереди обсужденіе важной законодательной мѣры—избиратели призываются на сцену и, зная всѣ за и противъ постановляютъ свое рѣшеніе, послѣ котораго невозможны уже никакіе дебаты. Ясность политическаго положенія—таковъ положительный результатъ, таково значеніе роспуска.

Вотъ почему право роспуска является существеннымъ элементомъ (essenticl) парламентскаго правленія.

Далѣе мы разсмотрѣли государства, которыя не приняли ни одной изъ указанныхъ формъ правленія, а положили въ основу своего государственнаго строя принципъ абсолютнаго раздѣленія властей. Боясь давленія исполнительной власти на законодательную, онѣ постарались провести между ними законную грань; усматривая во всякой связи между властями поводъ къ конфликту, онѣ постарались уничтожить всякое взаимодѣйствіе между правительствомъ и народнымъ представительствомъ. Боясь съ одной стороны слишкомъ сильной исполнительной власти, которая могла бы раздавить палаты, съ другой стороны слишкомъ слабаго правительства, которое могло бы быть въ свою очередь подчинено палатамъ и явилось бы источникомъ опасности во внѣшней и внутренней политикѣ, онѣ, создали, въ концѣ концовъ, двѣ равныя политическія власти. Исходя изъ того принципа, что двѣ параллельныя линіи никогда не сойдутся, онѣ питали надежду на то, что имъ удастся избѣжать всякаго конфликта между властями вслѣдствіе отсутствія точекъ соприкосновенія между ними.

Но эти надежды не всегда оправдывались въ дѣйствительности и большей частью приносили жестокое разочарованіе. Обособленіе властей — совершенно правильный конституціонный принципъ, но его нельзя доводить до крайнихъ логическихъ предѣловъ. Плодотворное функціонированіе исполнительной и законодательной власти предполагаетъ ихъ взаимоотношеніе. Подготовка, вотированіе и исполненіе—три акта, столь органически связанные между собой, что они не могутъ быть довѣрены совершенно изолированнымъ другъ отъ друга органамъ власти. Примѣненіе закона на практикѣ нерѣдко обнаруживаетъ его недостатки или неточности, и тогда правительство, приводящее его въ исполненіе, должно дополнить его соотвѣтствующими необходимыми постановленіями, административными регламентами и разъясненіями. Съ своей стороны и законодатели осуществляютъ постоянный контроль надъ тѣмъ, какъ исполнительная власть

примѣняетъ законы. Всякое затрудненіе въ государственной жизни, каково бы ни было его происхожденіе и характеръ, связано ли оно съ внѣшней или внутренней политикой—неминуемо вызываетъ сотрудничество обѣихъ властей, хотя бы для того, чтобы урегулировать расходы. Итакъ, гармонія между правительствомъ и законодателями—это необходимое условіе парламентаризма, вотъ почему абсолютное обособленіе и независимость властей представляютъ большой недостатокъ, а иногда и опасность.

Изученіе исторіи вполнѣ подтверждаетъ эти теоретическія соображенія. Во Франціи дуалистическій строй существовалъ дважды: во время великой революціи и въ 1848 году. Опытъ революціи не можетъ считаться въ достаточной степени убѣдительнымъ, такъ какъ этотъ историческій періодъ былъ до такой степени обиленъ трагическими событіями и искаженъ государственными переворотами, что его нельзя разсматривать, какъ норму. Революція дала великіе принципы, которыми Франція живетъ и долго еще будетъ жить, но она представляла рядъ отдѣльныхъ кратковременныхъ переходныхъ моментовъ, изъ которыхъ одинъ былъ отрицаніемъ другого. Начавъ съ свободы, она кончилась деспотизмомъ. Почти также сложилась и судьба республики 1848 г.: ея основатели были проникнуты великой идеей свободы, но они слишкомъ увлеклись стройной теоріей и забыли требованія жизни. Они искусственно изолировали президента отъ Національнаго Собранія и совершенно не думали о тѣхъ конфликтахъ и треніяхъ, которые могутъ въ силу самаго хода вещей возникнуть между этими двумя властями. Въ 1851 году Луи-Наполеонъ очутился передъ лицомъ враждебной ему палаты. Что произошло бы, если бы онъ могъ ее распустить? Возможно, что онъ не осмѣлился бы возстать противъ вновь избранныхъ депутатовъ, черпающихъ новую силу въ голосованіи страны. Если бы наоборотъ избиратели высказались въ его пользу и послали представителей, солидарныхъ съ его планами—роспускъ все же избавилъ бы страну отъ насилія и позора государственнаго переворота; вмѣсто грубаго акта 2 декабря мы имѣли бы простой пересмотръ конституціи.

Столь же большой недостатокъ представляетъ и отсутствіе права роспуска по отношенію къ конгрессу въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. Конфликты между двумя палатами, борьба—явная или глухая—между конгрессомъ и президентомъ, безплодное топтаніе палаты на одномъ мѣстѣ вслѣдствіе отсутствія сплоченнаго большинства—всего этого приходится американцамъ

опасаться, и все это имѣетъ мѣсто въ дѣйствительности. Для того, чтобы предотвратить это зло, прибѣгали къ цѣлому ряду уловокъ: особымъ комитетамъ соглашенія, выслушиванію министровъ спеціальными комиссіями. Но, наперекоръ заявленіямъ страстныхъ защитниковъ американской системы, всѣ эти попытки давали лишь весьма скромные результаты. Правда, благодаря этимъ окольнымъ путямъ, удавалось избѣжать нѣкоторыхъ треній, но бываютъ конфликты, которые могутъ быть разрѣшены только роспускомъ и противъ которыхъ всѣ эти попытки недѣйствительны. Таковъ былъ затяжной конфликтъ между президентомъ Джонсономъ и конгрессомъ, противъ котораго упомянутыя средства оказались безсильными.

Все это заставило нѣкоторыхъ американскихъ публицистовъ заговорить о правѣ роспуска—не по отношенію къ сенату, который носитъ характеръ собранія уполномоченныхъ—а по отношенію къ палатѣ представителей, но ихъ предложеніе не встрѣтило сочувствія общественнаго мнѣнія. И дѣйствительно, отсутствіе права роспуска не даетъ себя такъ замѣтно чувствовать; въ силу самаго географическаго положенія страны, характера жителей и отсутствія всякой внѣшней опасности конфликты, возникающіе въ Вашингтонѣ, возбуждаютъ въ американцахъ гораздо менѣе живой интересъ, чѣмъ это бываетъ въ аналогичныхъ случаяхъ у другихъ народовъ.

Зато въ средне-американскихъ и южно-американскихъ республикахъ, которыя ввели у себя безъ всякаго измѣненія политическій строй Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ, отсутствіе права роспуска приводило къ самымъ печальнымъ результатамъ, которымъ въ значительной степени способствовали нравы правительства и избирателей. Отсутствіе права роспуска въ этихъ странахъ очень и даже слишкомъ часто восполняется pronuntiamiento; поэтому было бы желательно введеніе права роспуска въ конституціи: тогда роспускъ палатъ будетъ правомѣрнымъ актомъ, вмѣсто того, чтобы быть мѣрой насилія и государственнымъ переворотомъ.

Чисто спеціальный характеръ Швейцарской конституціи исключаетъ возможность права роспуска; къ тому же оно могло бы распространяться только на національный совѣтъ, такъ какъ совѣтъ кантоновъ сохранилъ свои черты собранія уполномоченныхъ. Оно не могло быть ввѣрено президенту конфедераціи, такъ какъ онъ не является главою исполнительной власти въ другихъ кантонахъ. Поэтому раздавались голоса о томъ, чтобы предоставить право роспуска самому народу. Но и это пожалуй не является необходимостью,

такъ какъ отсутствіе роспуска восполняется референдумомъ, и этой мѣры достаточно для того, чтобы большинство затрудненій могло получить свое разрѣшеніе.

Въ единственной монархіи, въ конституціи которой не содержится права роспуска,—въ Норвегіи, его отсутствіе объясняется цѣлымъ рядомъ историческихъ и національныхъ причинъ. Правда, и тамъ есть крупная партія, которая понимаетъ всѣ преимущества роспуска и борется за предоставленіе его коронѣ, но до сихъ поръ всѣ усилія были тщетны и разбивались о боязнь шведской гегемоніи, господствующей надъ всѣмъ.

Такимъ образомъ почти всѣ страны, въ которыхъ отсутствуетъ право роспуска, являются исторически сложившимися конфедераціями, гдѣ слабая національная связь обусловила собой слабость и изолированность исполнительной власти. Однако, во многихъ случаяхъ отсутствіе права роспуска представляетъ серьезную опасность и было причиной конфликтовъ, изъ которыхъ нерѣдко страна не могла выйти иначе, какъ только путемъ революціи или государственнаго переворота. Если же кризисъ и не обострялся до этихъ крайнихъ предѣловъ, то во всякомъ случаѣ онъ на долгое время задерживалъ прогрессивное развитіе страны. Отсюда мы можемъ сдѣлать слѣдующій выводъ: въ тѣхъ государствахъ, гдѣ исполнительная и законодательная власть строго обособлены и независимы другъ отъ друга, и гдѣ существуетъ двупалатная система, право роспуска представляетъ безспорныя политическія выгоды; оно не органически необходимо, но полезно.

* * *

Исторія позволяетъ намъ констатировать еще другой фактъ: число корректныхъ и цѣлесообразныхъ роспусковъ превышаетъ собою число безплодныхъ и недобросовѣстныхъ. Изученіе историческихъ фактовъ подтверждаетъ практически цѣлесообразный характеръ права роспуска, который приписываетъ ему конституціонная теорія.

Правда, можно назвать нѣсколько примѣровъ незаконныхъ роспусковъ, вопіюще нарушавшихъ конституцію: таковъ былъ во Франціи роспускъ 1830 г.; таковы иногда бываютъ роспуски въ Португаліи, сюда же относится и Макъ-Магонскій роспускъ шестнадцатаго мая, послѣ котораго были отложены выборы. Но въ общемъ, эти случаи злостныхъ роспусковъ весьма рѣдки и ихъ можно пересчитать по пальцамъ. Рано или поздно—они приводили къ

революціи, и этого достаточно, чтобы сдѣлать правительства благоразумными.

Болѣе многочисленную категорію представляютъ не корректные роспуски, произведенные безъ законнаго основанія съ единственной цѣлью отдѣлаться отъ черезчуръ лѣвой палаты и въ надеждѣ повліять на страну путемъ давленія на избирателей. Это примѣненіе права роспуска особенно часто встрѣчается въ представительныхъ монархіяхъ, и гораздо болѣе рѣдко въ парламентскихъ странахъ, гдѣ народное представительство осуществляетъ контроль надъ правительствомъ, гдѣ царитъ уваженіе къ парламентскому большинству. Исторія прусскаго правительства и Германской Имперіи особенно изобилуетъ примѣрами подобныхъ роспусковъ, и Бисмаркъ пользовался всѣми возможными случаями для того, чтобы освободиться отъ стѣснительнаго рейхстага. Столь же незаконный характеръ носили и роспуски въ Испаніи при Альфонсѣ XII и въ Даніи въ 1853, 1854, 1881 годахъ.

Но зато сколько примѣровъ мы можемъ назвать лойяльныхъ и корректныхъ роспусковъ, продиктованныхъ лишь интересами страны и честной политикой правительства. Таковы были роспуски, слѣдовавшіе за реформами избирательнаго права,—многократно имѣвшіе мѣсто въ Англіи и Италіи. Таковы были роспуски, вызванные предполагаемой перемѣной общественнаго мнѣнія, какъ, напримѣръ, роспускъ въ 1857 году въ Бельгіи, гдѣ король распустилъ палату, послѣ того какъ коммунальные выборы дали либеральное большинство въ общинныхъ совѣтахъ, въ то время, какъ въ парламентѣ, у власти, стояла клерикальная партія,—и избиратели послали въ палату сильное либеральное большинство. Таковы были роспуски, обусловленные раздробленностью партій въ палатѣ—правда, въ общемъ менѣе удачные, но все же нерѣдко приводившіе къ образованію сплоченнаго большинства. Таковы были, наконецъ, роспуски, продиктованные желаніемъ опросить страну по какому-либо важному вопросу общей государственной политики,—роспуски, столь безчисленные въ Англіи, Италіи, Бельгіи, Франціи и др.

А сколько роспусковъ знаетъ исторія, которые разрѣшили, казалось, безвыходный конфликтъ между двумя палатами, замѣнили неровную и неработоспособную палату—активной и способной къ плодотворной работѣ, и дали возможность вотировать необходимые для страны законы. Наконецъ, можно назвать нѣсколько роспусковъ, которые играли замѣтную роль въ жизни страны и имѣли благотворное вліяніе на судьбу націи. Таковъ былъ во Франціи роспускъ,

такъ называемой «Chambre introuvable» въ 1816 году, предупредившій политическую катастрофу, сдѣлавшій возможнымъ быструю эвакуацію территоріи и обезпечившій Франціи нѣсколько спокойныхъ лѣтъ. Таковъ былъ роспускъ въ Англіи, безъ котораго невозможна была бы реформа 1832 года, пробившая первую брешь въ старой избирательной системѣ.

Итакъ судъ исторіи оказывается благопріятнымъ для права роспуска, ибо число корректныхъ и цѣлесообразныхъ примѣненій его превышаетъ собой число—незаконныхъ и безплодныхъ; право роспуска приносило зло, но гораздо чаще служило добру—большаго нельзя и требовать отъ человѣческаго учрежденія.

* *
*

Но исторія учитъ насъ и тому, что право роспуска должно примѣняться съ чрезвычайнымъ благоразуміемъ и мудростью, и только въ тѣхъ случаяхъ, когда является настоятельная необходимость въ опросѣ страны. Нѣтъ ничего болѣе угрожающаго для политической свободы и для самого правительства, какъ частое и незакономѣрное примѣненіе права роспуска. Безупречное само по себѣ, право роспуска таитъ въ себѣ огромныя опасности при незаконномъ примѣненіи его къ жизни.

Злоупотребленіе роспускомъ прежде всего вызываетъ неустойчивость законодательной власти и дѣлаетъ всякую систематическую работу парламента невозможной. Большинство парламентскихъ правительствъ страдаетъ отъ неустойчивости министерствъ и для того, чтобы избавиться отъ этого зла, не слѣдуетъ впадать въ еще большее зло—неустойчивость законодательнаго органа. Вся дѣятельность парламента сведется къ провѣркѣ мандатовъ и къ дебатамъ по этому поводу, ни одинъ законопроектъ, ни одно предложеніе не будутъ выслушаны спокойно и обсуждены до конца; первое время, почти весь первый годъ уйдетъ на подготовительную и организаціонную работу, и эта работа пойдетъ на смарку, если правительство слишкомъ быстро прибѣгнетъ къ новому роспуску...

Но легкомысленное пользованіе правомъ роспуска не менѣе опасно и для самого правительства. Слишкомъ часто пользуясь своей прерогативой, глава государства дастъ лишь доказательства своего полного презрѣнія къ народному представительству и собственной рукой глубоко колеблетъ то довѣріе, которое онъ долженъ внушать странѣ. Негодованіе охватываетъ народъ, и вскорѣ между правительствомъ и націей разгорается одинъ изъ тѣхъ конфликт-

товъ, которые находятъ свое разрѣшеніе только въ революціи. Исторія знаетъ много подобныхъ примѣровъ.

Такъ, во Франціи крушеніе легитимистской монархіи было вызвано незаконнымъ роспускомъ, и іюльская революція совершилась при крикахъ: «да здравствуетъ хартія!». Карлу X-му пришлось умереть въ изгнаніи въ наказаніе за то, что онъ нарушилъ права народнаго представительства. Не идя такъ далеко, Макъ-Магоновскій роспускъ 16-го мая вызвалъ лишь глубокое потрясеніе въ странѣ и нанесъ смертельный ударъ той самой партіи, которая его произвела. Такова иммаментная логика вещей: партія Брольи погибла отъ своего же собственнаго оружія!

Въ Англіи—тѣ же историческіе уроки. Кромвель умеръ во-время: его презрѣніе къ палатѣ общинъ и тѣ грубые пріемы, съ помощью которыхъ онъ столько разъ разгонялъ ее, вызвали абсолютистскую реакцію, которая, спустя два года послѣ его смерти, закончились реставраціей Стюартовъ. При видѣ того, какъ онъ третировалъ народное представительство, а вмѣстѣ съ тѣмъ и избирателей, страна потеряла къ нему довѣріе и безъ всякой борьбы вернулась къ старому порядку. Тридцать лѣтъ спустя Іаковъ II третировалъ парламентъ съ подобной же беззастѣнчивостью, и произведенные имъ частые незаконные роспуски ускорили, если не обусловили, революцію 1688 года. Наконецъ, совсѣмъ недавно въ Испаніи Альфонсъ XII серьезно пошатнулъ тронъ своими неконституціонными роспусками, и королевѣ-регентшѣ удалось возстановить престижъ короны только благодаря тому почтенію и осторожности, съ которыми она относилась къ кортесамъ.

Надо ли говорить о томъ, что неконституціонное примѣненіе права роспуска какимъ-нибудь министерствомъ дискредитируетъ эту мѣру въ будущемъ и крайне затрудняетъ пользованіе ею, даже и въ томъ случаѣ, когда примѣненіе было бы нормально. Въ общественномъ мнѣніи страны можетъ сложиться отрицательное отношеніе къ самому принципу права роспуска, и тогда правительству не легко будетъ идти противъ этого настроенія народа. Во Франціи, въ теченіе послѣднихъ двадцати лѣтъ, всякій разъ, когда подымается вопросъ о роспускѣ палаты депутатовъ, какъ въ политическихъ кругахъ, такъ и въ печати тотчасъ же всплываютъ воспоминанія о Макъ-Магоновскомъ 16-мъ мая и нерѣдко эксплоатируются врагами кабинета, задумавшаго роспускъ.

Итакъ, все убѣждаетъ насъ въ необходимости благоразумнаго и корректнаго примѣненія права роспуска, и сама конституція должна обставить пользованіе имъ всѣми необходимыми гарантіями,

обезпечивающими политическую свободу. Въ дѣйствительно свободной конституціи писанной или традиціонной должны быть строго опредѣлены всѣ условія, при которыхъ осуществляется эта прерогатива. Она должна прежде всего обезпечить непрерывное существованіе народнаго представительства, иначе говоря—быстроту выборовъ и созыва новаго парламента. Она должна устранить возможность всякаго двусмысленнаго заключенія, устранить поводъ ко всякому произвольному толкованію, которое могло бы вызвать ожесточенные споры. Она можетъ установить еще цѣлый рядъ другихъ спеціальныхъ гарантій, какъ напр. во Франціи—необходимость предварительнаго согласія сената. Лучшими гарантіями являются здравыя парламентскія традиціи, которыя не позволяютъ главѣ государства воспользоваться своей прерогативой иначе, какъ только тогда, когда это требуетъ благо націи. При такихъ условіяхъ, право роспуска будетъ совершенствоваться все болѣе и болѣе какъ въ теоріи, такъ и на практикѣ, его примѣненіе будетъ постоянно корректно и оно оправдаетъ славныя слова Росси: «Роспускъ палаты это не удовлетвореніе каприза,—это актъ высшей политики, это—аппелляція къ странѣ».

Версаль. іюнь 1898 г.

Луи, Поль. Рабочее законодательство въ странахъ Стараго и Новаго Свѣта, ц. 30 к.

Луи, Поль. Рабочій и государство. Сравнительная исторія законодательства и труда въ обѣихъ частяхъ свѣта, ц. 1 р. 50 к.

Масловъ, П. Аграрный вопросъ въ Россіи, ц. 2 р. 50 к.

Мижуевъ, П. Счастливая Австралія, ц. 1 р.

Милюковъ, П. Вторая Дума. Публицистическая хроника 1907 г., ц. 1 р. 50 к. Изд. „Общ. Пользы".

Минскій. На общественныя темы, ц. 1 р.

Пажитновъ, К. Положеніе рабочаго класса въ Россіи. Изд. 2-е, ц. 1 р.

Петровъ (проф.). Женское движеніе въ Японіи, ц. 50 к.

Полянскій, Н. Стачки рабочихъ и уголовный законъ, ц. 1 р. 50 к.

Рейснеръ, М. Государство и вѣрующая личность, ц. 2 р. 50 к.

Скалонъ, В. По земскимъ вопросамъ, ц. 1 р. 50 к.

Страховскій, И. Крестьянскія права и учрежденія, ц. 1 р. 50 к.

Сувировъ, Н. Безработица и страхованія отъ ея послѣдствій въ Западной Европѣ, ц. 75 к.

Пажитновъ, К. Нѣкоторые итоги и перспективы въ области рабочаго вопроса въ Россіи, ц. 75 к.

Формы національнаго движенія въ современныхъ государствахъ. Сборникъ статей подъ ред. Кастелянскаго, ц. 7 р. 50 к.

Франкъ, С. Теорія цѣнности Маркса и ея значеніе, ц. 1 р. 50 к.

Фридманъ, М. Наша финансовая система, ц. 50 к.

Фридманъ, М. Современные косвенные налоги на предметы потребленія, ц. 3 р.

Хейсинъ, М. Профессіональные рабочіе союзы, ц. 30 к.

Хижняковъ, В. Начатки политическихъ знаній, ц. 10 к.

Хилкуитъ, М. Исторія соціализма въ Соединенныхъ Штатахъ, ц. 75 к.

Швиттау. Государственный бюджетъ въ Англіи, ц. 20 к.

Шингаревъ, А. Вымирающая деревня, ц. 1 р.

Шиппель, М. Денежное обращеніе, ц. 50 к.

Шлоссъ, Д. Формы заработной платы, ц. 1 р. 50 к.

Шпрингеръ, Р. Національная проблема, ц. 2 р.

Штурмъ, Р. Бюджетъ, ц. 2 р.

Эшли. Экономическая исторія Англіи, ц. 2 р. 75 к.

Энгель, Г. Очеркъ теоріи общества и права, ц. 50 к.

Складъ выполняетъ заказы на всѣ книги, имѣющія въ продажѣ. Заказы выполняются налож. платежомъ. Каталоги по требованію безплатно.

Цѣна [illegible] рубля.

СКЛАДЪ ИЗДАНІЯ:

въ книжномъ магазинѣ т-ва „Общественная Польза“, Спб.,

Невскій, 40, кв. 43.

